

**VALTIOKONSERNIN TALOUSOHJAUksen TILA  
– TUKI VAI TAAKKA?**

JUHANI KIVELÄ

# Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?

*Myynti*

Tiedekirjakauppa TAJU

PL 617

33014 Tampereen yliopisto

puh. 040 190 9800

fax (03) 3551 7685

taju@uta.fi

[www.uta.fi/taju](http://www.uta.fi/taju)

<http://granum.uta.fi>

*Kansi*

Matti Louhi

*Graafinen suunnittelu ja taitto*

Marita Alanko

ISBN 978-951-44-7995-3 (nid.)

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 937

ISBN 978-951-44-7996-0 (pdf)

ISSN 1456-954X

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

Tampere 2010

# TIIVISTELMÄ

## Valtiokonsernin talousohjauksen tila

Suomen vuosien 1987–2008 hallinnonuudistuksissa yhtenäisvaltio jaettiin kolmeen osaan: ydinvaltioon, autonomisiin osiin ja markkinaehtoisiin toimijoihin. Raken-teellista jakoa täydennettiin, kun yliopistot erotettiin v. 2010 ydinvaltion talousohja-uksesta autonomisten toimijoiden ryhmään.

Valtiovuokseuon kullakin osalla on oma talousohjausjärjestelmänsä. Tutkimus on rajattu käsittämään valtiokonsernin (ydinvaltion) talousohjausjärjestelmän uudis-tuksia ja ohjausjärjestelmän toimivuutta uudistusten jälkeen.

Kyseessä on arviointitutkimus, jossa on arvioitu ensin rakenteen ja ohjausväli-neiden uudistuksia ja sen jälkeen niiden toimivuutta. Rakennetutkimus perustuu pääosin uudistuskauken dokumenttiaineistoon. Rakenteiden toimivuutta on arvi-oitu eduskunnan, hallituksen, valtiovarainministeriön, ministeriöiden, virastojen ja laitosten sekä tarkastusviranomaisten näkökulmasta. Toimivuuden arviointi perus-tuu 96 ohjauksen johtavan toimijan, talousohjauseliitin henkilökohtaisiin haastat-teluihin. Tutkimuksessa arvioinnin kohteina ovat olleet talousohjauksen päätavoite valtionalouken saaminen kokonaishallintaan sekä tulosohjaukselle asetetut tavoit-teet tuottavuuden parantaminen, toiminnan taloudellisuus ja vaikuttavuus. Uudis-tusten etedessä poliittiseksi tavoitteeksi tuli lisäksi demokratian eli poliittisen ohja-uksen vahvistaminen talousohjauksessa. Se on otettu myös arvioinnin kohteeksi.

Arvioinnissa on tukeuduttu kompleksisuusteoreettiseen käsitteistöön. Tutki-muksen työhypoteesina on ollut, että teorian käsitteistön avulla voidaan arvioin-nissa selittää ja ymmärtää uudistusprosesseja, uudistusten toimivuutta ja uudistuk-sista koituneita ongelmia. Rakennetutkimuksessa arvioinnin pääkriteerinä on ollut kompleksisuusteorian käsite ”kaukana tasapainosta” ja toimivuustutkimuksessa ”merkitys”-käsite. Vastaavaa kompleksisuusteoriaan perustuvaa hallintotieteellistä tutkimusta ei Suomessa ole aiemmin tehty. Tutkimuksen perusteella arvioidaan siten myös kompleksisuusteorian soveltuvuutta uudistusprosessien ja uudistusten toimivuustutkimukseen.

Tutkimuskysymyksenä on ollut rakennetutkimuksessa, miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän ohjausrakenne on v. 1987–2008 uudistusten jälkeen tasa-painossa uudistustavoitteiden kanssa. Toimivuustutkimuksen kysymys on kuulu-nut, miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä toimii uudistusten jälkeen eri

toimijoiden näkökulmasta. Tämän jälkeen etsitty vastausta kahdesta näkökulmasta kokoavana (triangulaatio) kysymyksenä, miten talousohjausjärjestelmän tila – rakenne ja toimivuus – näyttävät olevan tasapainossa 2010-luvun nähtävissä olevien talousohjaushaasteiden kanssa. Onko talousohjausjärjestelmän tila tuki, taakka vai riski 2010-luvun haasteille?

Vastaukset tutkimuskysymyksiin voi tiivistää rakenne- ja toimivuustutkimusten aineistojen perusteella seuraavasti:

1. Talousohjauksen ytimen finanssipolitiikan ohjausrakenne ja sen toimivuus ovat lähes tasapainossa valtiontalouden kokonaishallintatavoitteen kanssa. Tältä osin rakenne tukee talouden kokonaishallintaa.
2. Tulosityöjaukseen virallisesti liittyvät tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet ovat kaukana tasapainosta suhteessa talousarviolain vaatimukseen. Tulosityöjusrakenne on hajoamassa ja tavoitteita ei ole saavutettu johtuen laskenta- ja arviointijärjestelmien puutteista. Tältä osin rakenne on ohjausjärjestelmän toimivuudelle ja talouden kokonaishallinnalle taakka.
3. Demokratian vahvistamistavoite on valtiokonsernin talosityöjusrakenteen osalta toteutunut. Rakenne on pääosin niin uusi, että sen toimivuutta on vielä vaikea arvioida, varsinkin eduskunnan osalta. Rakenne näyttää pääosin tukevan talouden kokonaishallintaa, mutta siihen saattaa sisältyä kokonaishallinnan kannalta myös riskejä.
4. Talosityöjauksen tila on 2010-luvun haasteiden näkökulmasta finanssipolitiikan kannalta lähes tasapainossa haasteiden kanssa, mutta valtiontalouden kokonaishallinnan kannalta näin ei kuitenkaan kaikin osin ole, vaan tilasta aiheutuu kokonaishallinnalle taakkaa ja vallitsevaan tilaan liittyy ilmeisiä riskitekijöitä.

Tutkimuksen perusteella voi arvioida, että kompleksisuusteoria, joka on järjestelmäteorian johdannainen, näyttää soveltuvan dynaamisten ja kompleksisten järjestelmien uudistusten ja niiden toimivuuden tutkimukseen sekä tarjoavan mahdollisuuksia uudistusten onnistumisten ja epäonnistumisten selittämiseen ja ymmärtämiseen.

#### *Avainsanat:*

Valtiontalouden kokonaishallinta, tuottavuus, taloudellisuus, vaikuttavuus, demokratian vahvistaminen, kompleksisuusteoria, kaukana tasapainosta ja merkitys.

# ABSTRACT

*Translation*

*Virginia Mattila, MA*

Abstract of a study on the situation of financial governance in a state concern

In the administrative reforms of 1987-2008 in Finland the state as a whole was divided into three parts – the core state, autonomous parts and actors operating in market conditions. The structural division was taken further when in 2010 the universities were split off from the financial governance of the core state to join the autonomous actors. Each part of the state body has its own financial governance. The study is confined to reforms in the system of financial governance of a state concern (core state) and the functionality of the system of governance after the reforms.

This is an evaluative study assessing first the reforms in the structure and governance tools and thereafter their functionality. The structural research is based chiefly on documentary material from the era of reform. The functionality of the structures is evaluated from the perspectives of Parliament, the Government, the Ministry of Finance, the ministries, agencies and institutions and also the inspectorate. The functionality evaluation is based on 94 personal interviews with actors in charge of governance, the elite in financial governance. The object of the evaluation was the main finances under overall control and the objectives set for management by results of improving productivity, economy of operations and effectiveness. As the reforms progressed, it became a political objective to strengthen democracy or political governance in financial governance. This, too, was made a target of evaluation.

The evaluation relies on the concepts of complexity theory. It was the working hypothesis of the study that through the concepts of the theory it would be possible to explain and comprehend reform processes, the functionality of the reforms and the problems experienced in them. In the study of the structure the main criterion was the complexity theory concept “far from a state of equilibrium” and in the study of functionality the concept of “significance”. No such complexity theory based study in the field of administrative science has so far been presented in Finland. Thus on the basis of the study the applicability of complexity theory to the research of reform processes and the functionality of reforms was evaluated.

In the study of structure the research question was how after the reforms of 1987-2008 the governance structure of a state financial governance system is in a state of equilibrium with the goals of the reforms.

The question in the study of functionality was how the financial governance system of a state concern functioned after the reforms from the perspectives of various

actors. Likewise thereafter an answer was sought in the nature of triangulation to how the situation of the financial governance system – structure and functionality – appear to be in equilibrium with the challenges to financial governance apparent in the 2010s. Is the financial governance system a support, burden or risk to the challenges of the 2010s?

In summary the answers to the research questions in light of the evaluation of the structure and functionality data are as follows:

1. The core of financial governance, the governance structure of financial policy and its functionality would appear to be almost in equilibrium with the goals of financial overall administration. In this respect the structure also supports overall financial governance.
2. The objectives of productivity, economical and efficacy in management by results would appear to be very far from being in equilibrium with respect to the requirements of the budgetary legislation (*Talousarviolaki*). Due to shortcomings in accounting and evaluation systems the objectives has not been achieved. Thus the management by results structure would appear to be a burden on financial governance and administration of the state economy as a whole. The structure of management by results would appear to be in a state of disintegration
3. The aim of strengthening democracy through the structural reforms of the 2000s appears to have been achieved. However, the structure is still mostly so new that its functionality, especially as regards Parliament, is difficult to evaluate. The structure appears mostly to support overall financial management, but this may entail risks from the perspective of overall financial management.
4. The situation of financial governance, from the perspective of the challenges of the 2010s would appear, as far as financial policy is concerned to be almost in equilibrium with the policy challenges, but from the perspective of overall financial management this would not appear to be the case in all respects; the situation in governance is likely to require reforms and attention to the obvious risk factors latent therein.

The study permits the evaluation that complexity theory, a derivative of systems theory, would appear to be applicable to the research of reforms of complex systems and their functionality and to offer opportunities to explain and comprehend the successes and failures of reforms.

*Keywords:*

overall administration of state finance, productivity, economy, effectiveness, strengthening of democracy, complexity theory and far from a state of equilibrium

## ESIPUHE

Kun lähdin Helsingin yliopistosta vuonna 1958 vastavalmistuneena metsänhoitajana Metsähallituksen palvelukseen suorittamaan virkatutkintoa ja ylimääräisen metsänhoitajan arvokirjaa, oli mielessäni jatko-opinnot. Elämänvirta kuitenkin vei, mutta ajatus jäi vaivaamaan. Se on ollut mielessäni läpi työelämän. Siitä, että voin ”vaivastani” vapautua vielä 76-vuotiaana, olen kiitollisuudenvelassa niin monille. Teitä kaikkia tässä on mahdoton kiittää – moni on myös nukkunut jo pois.

Väitöskirjani olisi tuskin toteutunut tässä muodossa ilman Evan vuosiani ja esimiehiäni Max Jakobsonia ja Kauko Sipposta. Max Jakobson avasi maailmankuvaani ja Kauko Sipponen suosittelee minua valtionvarainministeriön palvelukseen. Olen heille ja Evan kollegoilleni syvän kiitoksen velkaa.

Kiitos kuuluu myös emeritus valtiosihteeri Eino Keinäselle. Eino oli yksi uudistuskauden 1987–1995 pääarkkitehtejä, luotettava opastajani ja perehdyttäjäni hallinnon sisäpiirin salaisuuksiin. Niitä tietoja tarvitsin, kun pyrin ymmärtämään hallinnon sisäistä toimintaa.

Olen suuresti kiitollinen kaikille eduskunnan, hallituksen, valtiovarainministeriön, ministeriöiden, virastojen, laitosten ja tarkastusviranomaisten edustajille sekä hallinnon ammattilaisille, yhteensä lähes sadalle haastatellulleni. Kaikki ovat suhtautuneet haastatteluihin myönteisesti ja siten tukeneet työtäni.

Kiitän Tampereen yliopiston professoreita Risto Harisaloa, Seppo Hölttää ja Juha Vartolaa. Risto on ohjaajani ja kustokseni. Seppo otti minut yliopiston kirjoihin ja Juha on ollut tutkimukseni viisas tukihahmo. Erityisesti haluan kiittää Ristoa myönteisen tutkimusilmapiirin luomisesta. Sen merkitys opiskelussa ja työelämässä on paljon suurempi kuin yleisesti ymmärretään.

Kiitän tutkimukseni esitarkastajaa ja vastaväittäjääni professori Markku Temmestä sekä toista esitarkastajaani dosentti Seppo Tiihosta. He molemmat ovat olleet ratkaisevia opastajiani ja tutkimustyöni tukijoita. Markku on maan ensirivin arviointitutkimuksen ja hallintoteorioiden tuntijoita ja Seppo puolestaan johtava hallintohistorioitsija ja syvälinen julkisen toiminnan ymmärtäjä. Molemmat tuntevat tutkimusaiheeni sekä kokemuksensa että oman tutkimustyönsä kautta.

Kiitän professori Tuomo Martikaista, yliopettaja Erja Pihkala-Bäckströmiä ja dosentti Petri Virtasta tutkimustani koskevista kommentteista ja arvokkaasta opastuksesta. Erja korjasi lisäksi kiitettävän perusteellisesti tutkimusraakileeni puutteita.



Kiitän valtiosihteeri Raimo Sailasta ja toimitusjohtaja Johnny Åkerholmia käsi-kirjotukseni kommentoinnista. Kiitän Raimoa myös hänen tuestaan aineistoni kokoamisessa. Sillä oli huomattava merkitys tutkimukseni onnistumiselle.

Kiitän toimittaja Unto Hämäläistä tutkimukseni johdanto-osaa koskevasta opastuksesta. Unton kommenttien johdosta laajensin taustani esittelyä. Kiitän myös ylijohdaja Vesa Jatkolaa auliista avusta Valtiontalouden tarkastusviraston aineiston hankinnassa käyttööni.

Kiitän sihteeri Paula Penttilää ja julkaisusihteeri Marita Alankoa. Molemmat ovat olleet tutkimukseni hyviä enkeleitä. Paula on tehnyt suurtyön haastatteluaineistoni litteroinnissa ja Marita tutkimukseni kokoamisessa julkaisukuntoon. Heidän apunsa on ollut senioritutkijalla täysin ratkaisevaa laatua.

Kiitän graafista taiteilijaa Matti Louhea, ystävääni Rantasipi-vuosilta. Matin tekemä kansi antaa pilkettä vakavalle asialle, jossa on kova ydin, mutta myös inhimillinen ulottuvuus. Kansi kertoo lisäksi tutkimusentekijästä outona lintuna (latinaaksi: avis mirus) niin hallinnossa kuin hallintotieteessäkin.

Kiitän Suomalaisen Yhteiskunnan tukisäätiön Markkinatalousrahastoa saamastani kannustavasta apurahasta tutkimuskuluihini.

Kiitän rakasta vaimoani ja elämänkumppaniani Elise Hiidenuhma-Kivelää. Tämä tutkimus oli kolme vuotta oma projektini; minä kokosin aineistoa, kirjoitin, elin omissa ajatuksissani ja Elise piti minusta hyvää huolta. Tutkimuksen viimeisten kuukausien aikana tästä työstä on tullut meidän yhteinen projekti. Tahdoin väitellä Talvisodan päättymisen aattona. Elise katsoi, että minulta loppuu aika. Hän näki tahtoni ja ryhtyi avuksi, niin olemme viimeisen kuukauden taistelleet yhdessä aikaa vastaan. Olen kirjoittanut ja Elise on tarkastanut pisteitä, pilkkuja, viitteitä ja tekstin sujuvuutta. Se on ollut arjen rakkautta parhaimmillaan.

Tavoitteenani on ollut tutkimuksen valmistuminen Talvisodan päättymispäivään mennessä, koska olen halunnut omistaa tämän kirjan Eero-isälleni, Mannerheimristin ritari n:o 9:lle. Hänelle ehdotettiin ristiä jo osallisuudesta Talvisodan ensimmäiseen voittoon Tolvajärven taisteluissa. Ristejä ei silloin kuitenkaan jaettu. Hän sai sen ansioistaan Jatkosodan läpimurtotaisteluissa. Isäni oli halki sotavuodet yksi Suomen armeijan kenttätason luottoupseereita, niitä joita siirrettiin aina sinne, missä oli vaikeat paikat. Hänen viimeinen luottotehtävänsä sotilaana oli kahden sotilaspiirin asekatkenta ja siitä palkkiona vuoden vankilatuomio. Omistan tämän kirjan myös vangille n:o 3212/1945. Tätä kansaa ja maata voi palvella monella tavalla.

Tampereella 12 päivänä maaliskuuta 2010,  
Talvisodan päättymisen 70-vuotispäivän aattona

Juhani Kivelä

# SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä	5
Abstract	7
Esipuhe	9
1 JOHDANTO-OSA	15
1.1 Tutkijan lähtökohdat	15
1.2 Tutkimuksen rakenne	19
1.3 Tutkimusajanjakson taloudellisen kontekstin muutokset	21
1.4 Suomen hallintopolitiikan viitekehyksen muutos v. 1987–2008	22
1.5 Tutkimuksen yleiskuvaus ja tutkimuskysymykset	32
1.6 Valtio-, valtioyhteisö- ja valtiokonserni-käsitteet	36
1.7 Tutkimusmenetelmä	41
1.8 Miksi tämä tutkimus on tärkeä	45
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN OSA	46
2.1 Teoreettiset lähtökohdat	46
2.2 Järjestelmäteoria	48
2.3 Kompleksisuusteoria	53
2.4 Budjettiteoria	67
2.5 Valtateorioista	70
2.6 Byrokratiateoria	71
2.7 Kontingenssiteoria	74
2.8 Hajauttamisteoria	77
2.9 Tutkimuksen kompleksisuusteoreettisen tulkintakehyksen kokoaminen	82

3	TALOUSOHJAUSRAKENNE, OHJAUSVÄLINEET JA KÄYTÄNNÖT	88
3.1	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	88
3.2	Uudistusten taustaa	89
3.2.1	Taustakatsaus	89
3.2.2	Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) rooli	95
3.3	Uudistusten valmisteluvaihe	98
3.4	Uudistuspolitiikka v. 1987–1995	103
3.4.1	Toimeenpanon alkuaika v. 1987–1991	103
3.4.2	Budjettiuudistus ja sen kriittiset kohdat	109
3.4.3	Ministeriöhallintoon siirtyminen	115
3.4.4	Hallituksen selonteko eduskunnalle v. 1990	117
3.4.5	Valtiovarainministeriön virkamiesten strateginen väliintulo	119
3.5	Ahon hallitus uudistusten vauhdittajana	120
3.6	Uudistusten seurantavaihe	123
3.6.1	Valtiovarainministeriön seurantatutkimus	125
3.6.2	Valtiosyhteisöhanke – politiikka hallintopolitiikkaan	126
3.6.3	Kansainvälinen tilannearvio	129
3.7	Parlamentarismin vahvistaminen	131
3.7.1	Perustuslakiuudistukset	131
3.7.2.	Eduskunnan asema	132
3.7.3	Valtiontalouden tarkastusviraston siirto	135
3.7.4	Kertomusmenettelyn uudistaminen	137
3.7.5	Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen	139
3.8	2000-luvun uudistuspolitiikka	140
3.8.1	Keskushallintohanke – hallintopolitiikka poliittiseen johtoon	140
3.8.2	Vanhasen I hallitus – hallintopoliittinen käännekohta	143
3.8.3.	Hallituksen strategia asiakirja (HSA)-ohjaus	144
3.8.4	Kehysohjauksen täsmentäminen	146
3.8.5.	Tulosohjauksen ”terävöittäminen” v. 2003–04	150
3.8.6	Vaikuttavuus tulosohjausta laajempi kysymys	166
3.8.7	Tuottavuusohjauksen keskitys	168
3.8.8	Konserniohjauksen käynnistys	173
3.8.9	Valtioneuvoston controller – toiminnon perustaminen	177
3.8.10	Laskenta- ja arviointijärjestelmä	178

3.9	Väliyhteenveto talousohjausrakenteesta ja ohjausvälineistä	180
3.9.1	Uudistusprosessin etenemisen kuvaus	181
3.9.2	Talousohjausjärjestelmän rakenteen väliarviointia	183
3.9.3	Demokratian vahvistaminen	188
4	TALOUSOHJAUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS	190
4.1	Tutkimusmenetelmä ja aineistot	190
4.2	Haastattelututkimushavaintojen arviointi	195
4.3	Hallitusohjelmaperusteinen kehysohjaus	195
4.4	HSA – Hallituksen strategia-asiakirjan merkitys	210
4.5	TTS – Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma	215
4.6	Terävöitetty tulosohjaus	221
4.7	Tuottavuusohjaus	243
4.8	Tilivelvollisuus – jälkikäteisvalvonta	254
4.9	Laskentajärjestelmän toimivuus	260
5	KOKOAVA YHTEENVETO	266
5.1	Tutkimuskohde ja tutkimuskysymykset	266
5.2	Valtiontalouden kokonaishallintatavoite	267
5.3	Tulosohjaus- ja informaatio-ohjaustavoitteet	270
5.4	Demokratian vahvistamistavoite	272
5.5	Ohjausjärjestelmän 2010-luvun riskejä	274
5.6	Yhteenvedon tiivistelmä	276
5.7	Kompleksisuusteorian soveltuvuus	277
5.8	Jatkotutkimussuosituks	278
5.9	Päätössanat	279
	Lähdeluettelo	280



# 1 Johdanto-osa

## 1.1 Tutkijan lähtökohdat

Frank Fisher, arvioinnin perusteoksen (Evaluating public policy 1995) kirjoittaja painottaa arvioinnin tekijän syvällistä ymmärrystä yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen toiminnasta ja kehittämistoimenpiteistä, kun analysoidaan ja arvioidaan laajemmin jonkin kohteen yhteiskunnallista merkitystä (Virtanen 2007, 101–102). Tämä Fisherin kanta antaa perustan arviointitutkimukselleni, jonka kohteena on valtion ydinosan, valtiokonsernin talousjärjestelmän tila vuosien 1987–2007 uudistusten jälkeen.

Oma ymmärrykseni tutkimuskohteeni osalta on kertynyt pitkän ajan kuluessa käytännön kokemuksista ja eri lohkoilla toteutuneista kehittämistoimista. Laajemmin katsoen koko kokemuspohjani tukee syvällistä yhteiskuntapolitiittista ymmärrystä.

Olen sotilaspoikasukupolvea, jonka kokemuksiin kuuluu yhteiskunnan selviytyminen vaikeista ajoista. Omat kokemukseni sodasta ja sodista selviytymisen ajasta ovat sekä vahvoja että erikoisia. Isäni oli Mannerheim-ristin ritari n:o 9, asekatkijä, Valpon vanki ja kansanedustaja, jonka eduskunta äänesti vankilasta vapaaksi eduskuntatyöhön.

Opiskeluvuoteni osuivat levottomaan aikaan. Maaliskuussa 1956 Suomessa puhkesi yleislakko ja syksyllä Unkarin kapina. Olin tuossa vaiheessa Vapauden Akateemisen liiton (VAL) hallituksen puheenjohtaja. Minusta tuli lakkotilanteessa perustetun ylioppilaiden lakkotoimikunnan johtaja. Toimikunnan tehtävä oli pitää yhdessä viranomaisten kanssa ylioppilaat rauhallisina. Toimikunta sai asiantuntijakseen entisen kommunistin ja silloisen sosiaalidemokraatin Arvo ”Poika” Tuomisen. Lakkolaisten suurena mielenosoituspäivänä 16.3.1956 (Mertanen 2006, 150) seurasin mielenosoitusmarssia yhdessä Tuomisen ja VAL:in puheenjohtajan Jaakko Nummisen (myöhemmin opetusministeriön kansliapäällikkö ja ministeri) kanssa Uuden Ylioppilastalon avoimesta ikkunasta. Tuominen muistutti meitä siitä, että nyt ollaan lähellä vallankumouksellista tilannetta. Tähän hän lisäsi mieleeni painuneet sanat: ”Tästä alkaa vuosien työ, ettei toista kertaa jouduta vallankumouksen kynnykselle.”

Nuoruus- ja opiskeluvuosieni kokemuksilla on ollut merkitystä läpi elämäni. Ajatteluani on hallinnut kysymys, miten Suomi selviytyy maailmassa. Se on alitajuisesti ohjannut minua etsiessäni paikkaani ja työtäni yhteiskunnassa. Tämän ohjaavan voiman merkityksen voin nähdä nyt viiden vuosikymmenen työurani jälkeen liikuttuani jatkuvasti valtion ja yksityisen sektorin saumakohdissa.

Työurani ensimmäiset kuusi vuotta olivat kuin hakuammuntaa. Kolme vuotta Metsähallituksessa tutustuttivat minut valtion byrokratiaan, kaksi vuotta pankissa rahoitusalaan ja vuosi teollisuuden palveluksessa antoi ymmärrystä sen aikaiseen metsäteollisuuden tuotantokeskeisyyteen, jolla rakennettiin hyvinvointiyhteiskunnan pohjaa.

Työurani toinen vaihe ei ollut tietoinen valintani, vaan monien sattumien summa. Tempauduin ja minut tempaistiin 15 vuodeksi 1965–1980 kehittämään maan matkailuelinkeinoa ja Rantaloma/Rantasipi Oy:tä. Se oli kolmen sotilaspoikasukupolven miehen maakuntaliiton johtajien Heikki Juuselan, Heikki Toikan ja minun ”jälleenrakennusprojekti.” Aloitimme tyhjätaskuina. Kävimme vuosina 1964–65 esittelemässä suunnitelmiamme Helsingissä yhteensä 55 vaikuttajalle, myös Tasavallan presidentti Kekkoselle. Esittelykierroksilla rakensimme poliitikoista, virkamiehistä, pankki- ja yritysjohtajista verkoston, johon saattoi tukeutua. Pääomien keruu oli aluksi eräänlainen kolehti, jota Suomen Pankin silloinen pääjohtaja Klaus Waris, yksi tukijoistamme kuvasi: ”Uskoin poikien sinisiin silmiin” Tarvitsimme lisäksi yhtiön lainojen vakuudeksi valtioneuvoston lain lain. Saimme sen aikaan pääministeri Virolaisen tuella v. 1966. Lain vienti läpi virkamiesvalmistelun, raha-asiainvaiokunnan, valtioneuvoston ja lopulta vaalikiireisen eduskunnan oli ainutlaatuinen kokemus. Laki mahdollisti yhtiön suuret riskinotot ja kasvun.

Rantasipin edustajana seurasin Liiketyönantajien keskusliiton hallituksessa valtakunnallista työmarkkina- ja yhteiskuntapolitiikkaa koko 1970-luvun. Ne liittyivät kiinteästi tuolloin toisiinsa.

Matkailuelinkeinon intressit ja yhteiskunnallinen kiinnostukseni lähensivät minua poliittiseen toimintaan. Osallistuin 1960-luvun lopulta lähtien Keski-Suomen kokoomusvaikuttajan Pentti Sillantauksen tukiryhmän työhön. Sitä kautta nousin Kokoomuksen puoluehallitukseen vuosiksi 1975–79. Sillantauksen ympärille poliittiseksi pohdintakerhoksi syntyi ns. Arkadia-klubi, johon kuuluin sen toiminta-ajan vuodet 1976–1990. Klubin vaiheita olen kuvannut kirjassani ”Kronikka Arkadia-klubista” (Kivelä 2000).

Kolmas työelämäni vaihe käsittää vuodet 1980–89 Elinkeinoelämän valtuuskunnassa EVAssa. Olin Liiketyönantajien edustajana 1970-lopulla EVAn valtuuskunnassa. Kun järjestössä vapautui johtajan paikka, kirjoitin toimitusjohtaja Max Jakobsonille muistion siitä, että EVAn tulisi suuntautua seuraamaan lähemmin julkisen sektorin kehitystä. Jakobson vakuuttui asiasta ja kiinnitti minut johtajaksi

vastuualueenani julkisen sektorin toiminta. ”Jakobsonin koulu” (1980–84) merkitsi minulle maailmankuvani radikaalia avartumista kansainvälistymisen suuntaan. Siihen vaikutti loistava koulumestari itse. Sitä vahvistivat osallistumiset Hudson-Europe-instituutin seminaareihin Pariisissa ja Lontoossa. Henley-instituutin pitkä kurssi Englannissa oli kokemus, jossa jouduin kansainvälisessä ryhmätyössä pohtimaan jopa maailman autoteollisuuden rakennemuutosta.

Toimin Kauko Sipposen EVAssa varatoimitusjohtajana. Sipposen aika (1984–90) antoi EVAlle uuden ulottuvuuden. Hän oli kannaltani oivallinen esimies, toisaalta teoreetikko, julkishallinnon professori ja toisaalta käytännön virkamies, entinen maaherra ja presidentin kansliapäällikkö. Tehtäviini kuuluivat julkista sektoria koskevien raporttien tuottaminen ja kirjoittaminen. Olin sekä raporttien tilaaja että tuottaja. Julkista yhtymää koskevassa ”Isännätön raha” raportissa (EVA 1983) kritisoin kuntien valtionosuusjärjestelmää. Julkisen sektorin rakenteita käsittelin ”Uuteen yhteispeliin” (EVA 1987) ja aluepolitiikkaa ”Kurssi muuttuu” raportissa (EVA 1988).

V. 1988–1989 olin valtiovarainministeriön asettaman johto-organisaatiotoimikunnan hallinnon ulkopuolinen jäsen ja siinä ominaisuudessa kirjoitin toimikunnan liitteen ”Ohjautua vai johtaa” (KM 1989:8). Se perustui kehitysjohtaja Antti Hallin ja minun suorittamiin 45 johtavan virkamiehen haastatteluihin. Tutustuin sitä kautta julkisen sektorin ajankohtaiseen tilanteeseen sisältä katsottuna.

Aivan raportin julkaisuvaiheessa sattuma puuttui peliin. Valtiovarainministeriössä avautui alivaltiosihteerin virka. Paikalle oli ehdolla pääministeri Harri Holkerin poliittisena sihteerinä toimiva Pekka Alanen, mutta hän kieltäytyi. Katsoin heti sen jälkeen, että paikka sopi minulle kuin räätälöitynä. Jätin hakemukseni ja tulin valituksi. Olin ”outo lintu” virkamiehistössä. Yksityiseltä julkiselle puolelle ei yleensä siirrytty siihen aikaan. Outoudesta aiheutui aluksi monia jännitteitä ja koviakin yhteentörmäyksiä.

Oli siten myös sattumaa, että ”Ohjautua ja johtaa” raportista tuli tavallaan ohjelmajulistukseni. Hallinnon kehittämisosaston historian kirjoittajan Sami Karhun mukaan Kivelän aikana hallinnon kehittäminen sai uusia painotuksia. Hallintoa ei enää haluttu nähdä kansantalouden taakkana, vaan keskeisenä kansallisena kilpailukykytekijänä yhdentyvässä Euroopassa ja maailmantaloudessa (Karhu 2006, 294).

Työelämäni neljännen ja viimeisen vaiheen muodostivat vuodet 1989–99 valtiovarainministeriön hallinnollisena alivaltiosihteerinä. Vuosista tuli toisenlaiset kuin olin odottanut. Alkuvuodet 1989–1995 olivat uudistusten ripeää toimenpanoa, joka vielä vauhdittui laman johdosta. Uudistusten valmistelun osalta tulin lähes valmiiksi katettuun pöytään. ”Ohjautua vai johtaa” ajatusten perusteella käynnistin v. 1990 Sitran, Lifimin, Hallinnon Kehittämiskeskuksen ja valtiovarainministeriön yhteisprojektina Kansallisen strategian kehitysohjelman. Kauteni painopisteeksi



muodostui kuitenkin vuodesta 1992 lähtien hallinnon valmentaminen EU-jäsenyyteen ja investointi EU-verkostoihin aina eläkkeelle siirtymiseeni saakka Suomen puheenjohtajuuskauden kynnyksellä v. 1999.

Vuodet 2000–2003 toimin vielä kaksi vuotta valtion kiinteistöyhtiö Kapiteeli Oy:n perustamisprosessissa sen hallituksen puheenjohtajana ja vuoden varapuheenjohtajana. Samalla kirjoitin EVAlle Suomen koulutusjärjestelmää koskevan raportin ”Mestareita vai maistereita” (EVA 2001) ja sen jatkoksi MTK:n, PT:n ja TT:n yhteisprojektina raportin ”Koulutus – kansallinen ja alueellinen kysymys” (MTK-PT-TT 2002). Raportit perustuivat suorittamiini yli sadan koulutusalan vaikuttajan ja asiantuntijan haastatteluihin eri puolilla maata.

Vapauduttuani kaikista vastuistani itsenäiseksi seniorikansalaiseksi kiinnostuin siitä, mihin uudistukset olivat johtaneet ja miten tavoitteet olivat toteutuneet. Toisena pohdintani kohteenani oli tulevaisuus ja siinä mielessäni Max Jakobsonin opetus: ”Emme tiedä, mitä tulevaisuudessa tapahtuu, mutta me voimme ymmärtää voimia, jotka siihen vaikuttavat.”

Vuodesta 2005 lähtien olen ollut aktiivinen tohtoriopiskelija. Opiskeluni alkuvaiheen perusristiriita koski koulutustani. Olen akateemiselta koulutukseltani luonnontieteilijä, metsänhoitaja. Luonnontieteet ja yhteiskuntatieteet eroavat lähtökohteisesti toisistaan. Yhteiskuntatieteellisen ajattelun sisäistäminen on ollut aikaa vievä prosessi.

Toinen ristiriita liittyy tutkimuksen kirjoittamiseen. Olen ollut pelkistykseen pyrkivien raporttien kirjoittaja. Niiden taustalla on ollut tutkittua tietoa, mutta sitä ei ole tarvinnut pienintä yksityiskohtaa myöten viitteistää. Yhteiskunnallisten tutkimusten vaatimuksena on kirjoittaa yksityiskohtia todentaen ja laajasti toisaalta- ja toisaalta-näkökulmista.

Kolmas ristiriita koskee esiymmärrystäni. Taustastani johtuen minulla on vahva esiymmärrys tutkimuskohteesta. Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila varoittaa ongelmasta, joka liittyy vahvaan esiymmärrykseen. Hänen mukaansa sen voi katsoa tutkimukselliseksi heikkoudeksi, jos esiymmärrys on liian tulkintaa ohjaava. Ennakkokäsitykset toimivat ymmärryksen lähtökohtana, ei sen ennalta määrättyinä lopputuloksena (Kakkuri-Knuuttila 1998, 30).

Toisaalta Chester I. Barnard kirjoittaa nobelisti Herbert A. Simonin ”Päätöksenteko ja Hallinto” kirjan esipuheessa, että tieto organisaatio- ja hallintotieteestä ei koskaan pysty korvaamaan tietyssä organisaatiossa hankittua kokemusta (Simon 1979, 41).

Kokemuksellani on ollut myös merkitystä tutkimukseni empiirisen aineiston hankinnassa. Haastatellut (94 henkilöä), jotka edustivat ja edustavat maan parasta asiantuntemusta, antoivat minulle kiitettävästi aikaansa ja esittivät näkökohtia, joita nuori tutkija tuskin olisi saanut aineistoonsa. Vastaavaa läpileikkaustutkimusta ei

ole aiemmin tehty. Laaja aineistoni tarjoaa monenlaista materiaalia jatkotutkimuksille. Pystyn vain rajallisesti hyödyntämään sitä tämän tutkimuksen puitteissa.

Tiedostan lähtökohtiini liittyvät ristiriidat ja hallintotieteelliset puutteeni. Katson kuitenkin, että perimmältään käytännönmiehen tekemällä karkeallakin tutkimuksella on lisäarvoa niille ammattitutkijoille ja opinnäytteen tekijöille, joilla on puhtaasti teoreettiset lähtökohdat. Valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä on yhteiskunnan ohjauksen ydinjärjestelmä, siksi sen tutkiminen on tärkeää. Puolustan arviointitutkimustani väitöskirjatasolla, jotta valtion ohjausjärjestelmät tulisivat tutkijapiireissä laajemman kiinnostuksen kohteiksi.

## 1.2 Tutkimuksen rakenne

”Emme tiedä, mitä tulevaisuudessa tapahtuu, mutta me voimme ymmärtää niitä voimia, jotka siihen vaikuttavat.” Tämä Max Jakobsonin ajatus siivittää väitöstutkimustani, jonka kohde on **valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän tila – rakenne ja sen toimivuus uudistuskauden 1987–2007 jälkeen**. Näitä ”tilaan vaikuttavia voimia” lähestyn talouden kokonaishallinnan, tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä poliittisen ohjauksen näkökulmista. Tutkimukseni kohteena olevana ajanjaksona, joka rakennetutkimuksessa käsittää vuodet 1975–2009 ja toimivuustutkimuksena vuoden 2008, on tapahtunut talousohjaukseen liittyviä radikaaleja kontekstin muutoksia.

Ensinnä tutkin ohjausjärjestelmän tilaa rakennetutkimuksella, jonka tutkimuskysymys on: Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän rakenne on v. 1987–2007 uudistusten jälkeen tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa?

Toiseksi tarkastelen toimivuustutkimuksella uudistetun rakenteen toimivuutta: Miten talousohjausjärjestelmän rakenne uudistusten jälkeen toimii? Tukeeko se toimijoiden tavoitteisiin tähtäävää toimintaa?

Kolmas kysymykseni sisältää johtopäätöksiä: Miten talousohjausjärjestelmän tila – rakenne ja toimivuus – näyttäisivät olevan tasapainossa 2010-luvun nähtävissä olevien talousohjaustavoitteiden kanssa. **Onko järjestelmän tila tavoitteiden tuki, taakka vai riski?**

Arviointitutkimus etenee seuraavan sisältöisesti:

**Luku 1** muodostaa johdanto-osan.

Kohdassa 1.1 kuvataan tutkijan taustoja ja lähtökohtia, jotka luovat perustan tälle arviointitutkimukselle.

Kohdassa 1.2	jäsennetään tutkimuksen etenemistä ja rakennetta.
Kohdassa 1.3	kuvataan yleispiirteisesti ja lyhyesti tutkimusajanjaksona tapahtuneita radikaaleja taloudellisen kontekstin muutoksia.
Kohdassa 1.4	kuvataan hallintopolitiikan viitekehys ja miten Suomen hallintopolitiikka on muuttunut v. 1987–2008 sekä missä vaiheessa ollaan siirryttäessä hallitsemisesta uuteen hallintatapaan.
Kohdassa 1.5	esitellään tutkimuksen yleiskuvaus ja tutkimuskysymykset sekä rajataan tutkimusta.
Kohdassa 1.6	kuvataan valtio-, valtioyhteisö- ja valtiokonsernikäsitteitä.
Kohdassa 1.7	esitellään tutkimusmenetelmät: kvalitatiivinen, abduktiiviseen päättelyyn perustuva arviointitutkimus.
Kohdassa 1.8	pohditaan, miksi tämä tutkimus on tärkeä.

**Luku 2** muodostaa tutkimuksen teoreettisen osan.

Kohdassa 2.1	kuvataan tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia.
Kohdissa 2.2 ja 2.3	kuvataan tutkimuksen metateoriat: järjestelmä- ja siihen perustuva kompleksisuusteoria.
Kohdissa 2.4–2.8	kuvataan yleispiirteisesti kompleksisuusteoriaa täydentäviä tutkimukseen liittyviä hallintotieteellisiä erityisteorioita, joita ovat budjetti-, byrokratia-, kontingessi- ja hajauttamisteoriat.
Kohdassa 2.9	tarkastellaan teorioiden linkittymistä toisiinsa.
Kohdassa 2.10	kootaan tutkimuksen kompleksisuusteoreettiset arviointikriteerit.

**Luku 3** käsittää talousohjausrakenne- ja ohjausvälintutkimuksen. Siinä kuvataan uudistusprosessi, sen lähtökohdat 1970-luvulla, sen valmisteluvaihe 1980-luvulla ja toimeenpano ja täydentävät uudistukset v. 1987–2008. Tutkimuksen aineistona on uudistuskauden valmisteluasiakirjat sekä valtiontalouden tarkastusviraston arvioinnit uudistusten toteutumisesta.

Dokumenttiaineistoon perustuen tutkimuksen päätteeksi esitetään väliyhteen veto, siitä miten ohjaus ja välineet ovat tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa, talouden kokonaishallinnan, toimivan tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kanssa. Lopuksi yhteenvedossa arvioidaan miten uudistusprosessin aikana esiin noussut demokratia-tavoite on toteutunut.

**Luku 4** muodostaa tutkimuksen empiirisen osan. Se perustuu 9 kansanedustajan, 10 ministerin, 68 virkamiehen, 4 tarkastusviranomaisen, 3 uudistushistorian asiantuntijan tuntijan ja 2 konsulttijohtajan haastatteluun (yht. 96 haastattelua). Haas-

tattelututkimuksessa on kysytty käsityksiä eri ohjaustoiminnan toimivuudesta ja kehittämistarpeista

**Luku 5** muodostaa tutkimuksen kokoavan yhteenvedon. Siinä arvioidaan rakenne- ja toimivuustutkimuksen näkökannoista ohjausjärjestelmän tilaa, rakenteita ja väli-neitä.

Kohdassa 5.1	arvioidaan ohjausjärjestelmän tilaa, rakennetta ja toimivuutta sekä miten uudistustavoitteet ovat toteutuneet ja miten ohjausjärjestelmä niiden osalta ja kokonaisuutena toimii.
Kohdassa 5.2	arvioidaan ohjausjärjestelmän tilaa 2010-luvun nähtävissä olevien tavoitteiden näkökulmasta.
Kohdassa 5.3	arvioidaan kompleksisuusteorian soveltuvuutta hallintotieteelliseen tutkimukseen.
Kohdassa 5.4	arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä.
Kohdassa 5.5	esitetään haasteita hallintotieteelliselle jatkotutkimukselle.
Kohdassa 5.6	esitetään tutkimuksen päätössanat.

### 1.3 Tutkimusajanjakson taloudellisen kontekstin muutokset

Tutkimukseni kohteena olevana ajanjaksona 1975–2009 on tapahtunut monia talousohjaukseen liittyviä radikaaleja kontekstin muutoksia.

Hallinnonuudistuspolitiikan juuret ovat 1970-luvulla, osin 1960-luvulla. Sor-san IV hallitus (1983–1987) pohjusti hallinnonuudistuspolitiikan. Holkerin hallitus (1987–1991) sai aikaan uudistusten läpimurron, johon kuuluivat mm. valtion talousohjausjärjestelmän radikaalit uudistukset. Niiden toimeenpano alkoi vuoden 1988 hyvien talousnäkymien oloissa. Valtiovarainministeriössä uudistusten tarve oli tiedostettu. Holkerin hallituksen päätöksen, ns. Snellmanin päivän perustelu-muistion mukaan julkisia menoja ei pystyittäisi hallitsemaan tyydyttävällä tavalla toiminta- ja taloussuunnitelmien tai tulo- ja menoarvioin avulla (VM-JOA-Ca 11, 1. KA).

Jaakko Kianderin ja Pentti Vartian mukaan talousjärjestelmä muuttui oleelli-sesti, kun pääomaliikkeet 1980-luvulla vapautettiin ja luottojen korkosäätely purettiin. Pääomaliikkeiden vapauttaminen toi talouteen uusia tekijöitä, joita ei täysin ymmärretty (Kiander & Vartia 1998, 60).

Suomen sodanjälkeinen kasvun kausi päättyi 1990-luvun alussa yllättäen talous-kriisiin. Monet toiveet ja suunnitelmat oli laskettu hyvän talouskehityksen varaan. Kun kasvu loppui, asiat oli mietittävä uudestaan. Talous- ja pankkikriiseistä oli kyllä

kuultu, mutta ne tapahtuivat kaukaisissa ja meille tuntemattomissa maissa (ibid, esipuhe).

Talouskriisin vauhdittamalla Ahon hallituskaudella (1991–1995) vietiin suuret hallinnon uudistukset nopeasti päätökseen. Valtioneuvoston ohjelmapäätöksen mukaan taloudelliset tosiasiat vaativat julkisessa hallinnossa nopeita päätöksiä (Vnptk 7.4.1992, 1. KA ).

Ahon ja Lipposen I hallituksen (1995–1999) lukuisat toimenpiteet nostivat Suomen jälleen kasvu-uralle. Käsitykseni mukaan tähän vaikuttivat myös kolme ohjausjärjestelmäuudistusta: budjetti-, valtionosuus- ja liikelaitosuudistukset. Tutkijat eivät ole niitä havaintojeni mukaan juurikaan käsitelleet kasvun näkökulmasta. Oli sattumaa, että pitkään valmistellut uudistukset saatiin toimimaan laman aikana.

Euroopan rahaliittoon v. 1999 liittyminen ja liiton kasvu- ja vakaussopimus muuttivat talousohjauksen makrokehystä. Talouspolitiikka oli sopeutettava kasvu- ja vakaussopimuksen puitteisiin. Vuosina 1992–2007 harjoitettu talous- ja rakennepolitiikka johtivat kansantalouden kasvuun aina syksyyn 2008 saakka, jolloin tapahtui jyrkkä talouden pudotus. Periaatteessa tilanne näyttää nyt v. 2010 siltä, että olemme samassa vaiheessa kuin v. 1992. Kasvu-uralle olisi päästävä, mutta selviytymisen haasteet ovat erilaisia ja näyttävät vaikeammilta.

Maailma ympärillämme on ratkaisevasti yhdentyneempi ja oma sisäinen tilanteemme demografisista syistä hankalampi. Ulkoiset haasteet tulevat kaikkien vaikuttavasta teknologisesta kehityksestä ja ympäristöstä. Informaatioteknologian 1980- ja 90-luvun läpimurrot näyttävät vahvistuneen 2000-luvun maailmantalouden todelliseksi voimiksi ja ympäristöpolitiikan taloudelliset vaikutukset ovat vasta alkumetreillä.

## 1.4 Suomen hallintopolitiikan viitekehyksen muutos v. 1987–2008

Kaikkia OECD-maita kohtasi 1980-luvulta lähtien hallinnonuudistusten aalto. Ulkoiset uudistuspaineet tulivat taloudesta. Sisäiset uudistustarpeet vaihtelivat (Polit & Bouckaert 2004, 24–27). OECD julkaisi v. 2005 yhteenvetoraportin jäsenmaidensa uudistuskokemuksista kahden vuosikymmen ajalta nimellä ”Modernising Government, The Way Forward”. Raportti päättyy vertailututkimuksissaan siihen, että uudistukset ovat aina kontekstisidonnaisia. Vaikka kaikkia hallintoja koskevat samat globaalit kehitystrendit, eivät yhdenmukaiset uudistamis- ja parannuskeinot kuitenkaan ole kaikille maille soveltuvia. Historia, kulttuuri ja kehitysaste määrittävät eri valtioiden uudistuksien luonteen ja painopisteet (OECD 2005, 22).

Suomi poikkesi uudistuskauden alkuvaiheessa 1980-luvulla poliittiselta hallintotavaltaan selvästi muista Länsi-Euroopan maista. Suomi oli taloudellisesti puoliavoin, poliittisesti YYA-rajoitteinen, presidenttijohtoisesti ja byrokraattisesti

hallintoitu maa. Kaikissa näissä suhteissa ja yhteiskunnan sisäisessä kehityksessä tapahtuneet muutokset johtivat hallinnon uudistusprosesseihin, jotka ovat jatkuneet kaksi vuosikymmentä ja jotka jatkuvat edelleen.

Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudistuksia ovat olleet presidentin vallan karsinta ja keskitetyn byrokraattisen hallintomallin uudistaminen. Molemmissa on ollut perimmältään kyse kansanvaltaisen järjestelmän toimivuuden turvaamisesta. Ulkoiset kansainväliset hallintopolitiikan esimerkit alkoivat vauhdittaa uudistuksia, mutta vasta 1990-luvulla, kun kansallisella tasolla 1980-luvulla tehtyjen päätösten toimeenpano oli jo menossa.

### *Valtion hallitsemisen muutos*

Pekka Hallberg, Tuomo Martikainen, Jaakko Nousiainen ja Päivi Tikkanen ovat analysoineet hallitsijanvallan ja parlamentarismin välistä jännitettä ja sen purkamisprosessia kirjassaan ”Presidentin valta”. Kirjoittajat katsovat, että Urho Kekkosen pitkällä kaudella menttiin kansallisten selviytymisprojektien nimissä yhä kauemmas alkuperäisestä hallintakäytännöstä, lähelle hallitsevaa presidenttiyttä. Presidenttiyden korkeasuhdanteessa Kekkonen oli viimekätinen auktoriteetti, hänen julkituotu tahtonsa päti (Hallberg ym. 2009, 387).

1970-luvulle tultaessa Kekkonen oli saavuttanut määräävän valta-aseman niin ulko- kuin sisäpolitiikassa. Hänellä oli luotetut miehensä virkamieskoneistossa ja eri yhteiskunta-alojen vaikuttajista koostuva keskusteluverkosto. Poliitikot olivat varuillaan ja pyrkivät ennakoimaan presidentin näkemyksiä ja mielipiteitä, olihan Kekkonen hallitukseen nousun ja virkamiesnimitysten portinvartijana urakehityksen viimeinen lukko (ibid, 258).

Vuonna 1970 Valtiosääntökomitea aloitti perustuslain uudistuksen valmistelun. Sen työ lopahti kuitenkin viiden vuoden ponnistelujen jälkeen. Tasavallan presidentin arvostelua kavahtaneet puolueet vetäytyivät loitommaksi komiteassa syntyneistä kannanotoista. Kokonaisuudistushanke jäätynä tämän jälkeen hyvin pitkäksi aikaa (Jyränki 2000, 24).

Saman kohtalon koki Keskushallintokomitea v. 1974–1978 (KM 1977:120 ja 1978:22). Kekkosen presidenttiaikana hallitusvallan korostaminen ja presidentin vallan rajoittaminen osoittautuivat mahdottomaksi. Kun valtiosääntöuudistus ei edennyt, eivät myöskään keskushallintokomitean asiat juuri edistyneet. Virkamiesyhteen veto komiteasta oli: ”Paljon perusteellista työtä ja vähän välittömiä tuloksia. Keskeistä ja tärkeää on kuitenkin se, että lähes kaikki komitean näkemykset menivät läpi 1990-luvulla” (Karhu 2006, 261).

Hallinnonuudistusten esteenä olivat Karhun mukaan myös valtiovarainministeriön finanssipoliittisen johdon vahvasti epäilevät mielipiteet järjestelyosaston roolia kohtaan, mistä oli jatkuvaa painetta osastoa kohtaan (ibid, 286–287). Vahvoille epäi-

levillä mielipiteillä oli myös perusteet. Keskushallintokomitea ehdotti raha-asiaINVALIOKUNNAN lopettamista (KM 1978:22, 504). Se oli luonnollisesti finanssipoliittiselle johdolle ”pyhäinhäväistys”.

Keskushallintokomitean ehdotusten etenemisen tiellä olivat näkemykseni mukaan sekä Kekkonen että valtiovarainministeriön budjettiosasto. Kekkonen hallitsemiskauden viimeisinä vuosina 1970-luvun lopulla Suomen puoliavoin talous ja keskitetty ohjausjärjestelmä tulivat käännekohtaansa. Vuoden 1973 öljykriisin jälkimainingit aiheuttivat talousahdingon v. 1976–1977. Tasavallan presidentti runnoi vielä v. 1975 yhdenasian hallituksen, työllisyyden hätätilahallituksen, joka kuitenkin kohta kaatui. Presidentin vallallakin oli rajansa.

EEC-vapaakauppasopimus avasi silloin taloutta. Talouden mukauttamispaineet kasvoivat ja Kekkonen valtajärjestelmä horjui. Sosiaalidemokraatit tavoittelivat 1970-luvun puolivälissä presidentinjärjestelmää korvaavaa, suunnittelutalouteen ja pääomavirtojen ohjailuun perustuvaa keskitettyä yhteiskunnan ohjausta (Lipponen 2009, 415–417).

SDP joutui talouskriisin pakottamana tekemään kuitenkin poliittisen U-käännöksen vuonna 1977. Sorsan II hallituksen (1977–79) toisen valtiovarainministerin Esko Rekolan mukaan: ”Tapahtuma oli historiallinen. Voitiin nähdä sosiaalidemokraattien tehneen lähes täyskäännöksen. Puolue suuntasi politiikkansa sosiaalisoinnista markkinatalouden tielle. Vähemmän on kiinnitetty huomioita siihen, että myös SKDL:n ministerit asettuivat tukemaan uutta linjaa” (Rekola 1998, 227).

Käännös oli ideologisesti sekä talous- sekä hallintopoliitiikan kannalta huomattava. Iso este tuleville markkinalähtöisille uudistuksille poistui. Presidentin vaihdos v. 1982 avasi lopulta tien uudistuspolitiikkahankkeille. Suomen Pankin asteittainen rahamarkkinoiden vapauttaminen säännöstelystä 1980-luvulla avasi maan taloudellista toimintaympäristöä radikaalilla, mutta huomaamattomalla tavalla. Neuvostoliiton hajoaminen v. 1991 vapautti maan YYA-kahleista ja johti EU-jäsenyyshake-mukseen v. 1992.

Integraatiopoliitiikan virrassa ja idänpoliitiikan menettäessä ensisijaisuuttaan ulkosuhteet laajenivat ja monimutkaistuivat. Kun globalisoituva talous vielä irrotti talouselämän tehokkaasta kansallisesta säätelystä, ei jäänyt paljonkaan tilaa kansakunnan politiikan ohjaamiselle yhdeltä komentosillalta (Hallberg ym. 2009, 378).

Kekkonen kausi päättyi v. 1981 ja perustuslain osauudistusprosessi käynnistyi v. 1983. Uudistukset koskivat ensin eduskunnan menettelytapojen kehittämistä. Samaan erillishankkeiden aaltoon liittyi hallitusmuodon suurehko osauudistus, joka hyväksyttiin v. 1987. Tuloksena oli mm. tasavallan presidentin vaalitavan muutos, veto-oikeuden lieventäminen, tarkistuksia hallituksen muodostamista koskeviin sääntöihin, lepäämään jättämissäännösten lieventäminen ja kansanäänestysinstituution lisääminen valtiosääntöön (Jyränki 2000, 25).



Euroopan unioniin liittyminen v. 1995 tuotti laajoja kotimaisten valtionorganien toimivallan ja perusoikeuksien rajoituksia ylikansallisen päätöksenteon hyväksi. Liittymissopimus saatettiin voimaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla. Samanaikaisesti tarkistettiin myös perustuslain kirjainta siirtämällä useimmat unioniasiat tasavallan presidentiltä ministeristön toimivaltaan ja järjestämällä eduskuntaan näiden asioiden ennakkokäsittely (ibid, 26).

Parlamentarismin ja presidentinvallan jännitteen purku vaati kuitenkin valtiosäännön kokonaisuudistuksen. Se antoi mahdollisuuden perustuslakirakenteiden uudenaikaistamiseen ja säännösten ”kausihuoltoon”. Uudistus sisälsi luopumisen vuosisataisesta hallitsijaperinteestä ja presidentti-instituution sovittamisen osaksi parlamentaarista vallankäyttöjärjestelmää (Hallberg ym. 2009, 379).

Suomen liittyminen Euroopan unioniin v. 1995 ja perustuslain kokonaisuudistus v. 2000 muuttivat valtiokäsitystä ja hallintopolitiikkaa. Valtion hallitsemisesta suunnistettiin kohti valtion asioiden hallintaa, kohti uutta hallintatapaa.

### *Kohti uutta hallintatapaa*

Jari Stenvallin mukaan kehitysvaiheet ovat tulkintoja tietyn ajanjakson hallinnon ainutlaatuisista piirteistä. Kehitysvaiheet voidaan määritellä reaalihistoriallisesti eri aikakausina vaikuttaviksi ja hallitseviksi periaatteiksi, jotka koskevat yleisellä tasolla valtion ja yhteiskunnan suhdetta sekä hallintoideologiaa. Hallinto rakentuu kerroksittain. Vanhat käytännöt ja periaatteet jäävät usein ainakin jossain määrin elämään uusien piirteiden rinnalla. Eri aikoina muotoutuneet periaatteet saavat olla ristiiriitaisia ja aiheuttaa jännitteitä hallintokäytäntöihin ja niitä koskevaan keskusteluun (Stenvall 2000, 20).

Seppo Tiihosen mukaan perinteisen järjestelmän muutokset, hallinnonuudistukset, Suomen EU-jäsenyys ja globalisaatio ovat alkaneet rikkoa toisen maailmansodan jälkeen muotoutuneen keskitettyyn valtiolliseen päätöksentekoon ja ohjaukseen perustuneen hallitsemismallin keskeisimpiä oletuksia. Uusi hallintamalli, joka koskee kansallista hallintaa, Euroopan Unionin päätöksentekoa ja globaalihallintaa, muuttaa Suomen poliittisten johtajien ja julkisen sektorin johtajien toimintaympäristöä ja tehtävien luonnetta. Siirtyminen uudenlaiseen hallintaan perinteisestä valtiojohtoisesta hallitsemisesta kestää kauan. Mikäli siihen suuntaan halutaan kulkea, sen puolesta on tehtävä työtä (Tiihonen 2006, 214–216).

Näyttää siltä, että Suomen hallintopolitiikassa eletään yhden kehitysvaiheen päättymisen ja seuraavan vaiheen alun aikaa. Voi olla, että kansainvälisestä hallintopoliittista näkökulmasta arvioituna vuosi 2009 tullaan katsomaan käännekohtavuodeksi, siirtymiseksi globaalin hallinnan aikaan.



## *Byrokraattisen ohjauksen kausi v. 1917–1987*

Suomen itsenäisyyden ajan hallinnollisia kehitysvaiheita on jaoteltu tutkijoiden toimesta hieman eri tavoin hallinto- ja oikeusvaltio-, sotavaltio-, sekä hyvinvointivaltiokausiksi.

Hallintoideologisesti tarkasteltuna Juha Vartolan mukaan Suomen valtionhallinto ja suureksi osaksi koko julkinen hallinto oli suhteellisen puhdas byrokratia koko 1900-luvun ajan. Oikeastaan vasta 1990-luvulla on käynnistynyt määrätietoisempi debyrokratisoimispyrkimys (Vartola 2004, 80).

Temmes tarkasteli ennen uudistuspolitiikan käynnistymistä väitöstutkimuksessaan v. 1987 byrokratian ja demokratian suhdetta hyvinvointivaltion ohjausjärjestelmässä. Hän katsoi, että hallinnon ohjauksessa oltiin tuolloin ”teknobyrokraattisessa” kehitysvaiheessa. Hyvinvointivaltionkauden hallintokoneiston itseintressi ilmeni virkamiesjohtoisena suunnitteluvaltana, jonka perustana oli teknokraattinen asiantuntemus ja sitä tukeva byrokraattinen asema (Temmes 1987, 13, 359, 361).

Ajanjakso 1970–1990 oli byrokratian kasvun kulta-aikaa, kun virkamieskunnan lukumäärä nousi huikeasti. 1990-luvulta nykypäivään olemme eläneet byrokratian pienentämisen ja samalla rinnakkaisten hallintajärjestelmien aikaa, elämme yhä monelta osin byrokraattisissa työelämän organisaatioissa. Niinpä yksi aikamme suurista kysymyksistä on, miten hallinto- ja hallintojärjestelmiä voitaisiin uudistaa siten, että ei menetettäisi byrokratian etuja ja vahvuuksia (Vartola 2009, 38).

## *Managerialismin aika v. 1987–2009*

Jari Stenvall katsoo, että 1980-luvun lopulta lähtien on Suomen julkisen hallinnon kehityksessä näkynyt siirtyminen hyvinvointivaltion kaudesta uuteen kehitysvaiheeseen, jota hän nimittää managerialismin kaudeksi. Kysymys on ollut kansainvälisestä hallinnon kehittämisen kehityssuuntauksesta. Managerialismilla tarkoitetaan suuntausta, jonka piirteitä ovat ammatillisen johtamisen, tulossuuntautuneisuuden, kilpailuttamisen, resurssien käytön kurinalaisuuden ja yksityisen sektorin kaltaisten käytäntöjen vahvistaminen (Stenvall 2000, 28).

Kehitysvaiheen muutoksessa oli kyse v. 1987 alkaneesta uudistusprosessista, jossa managerismi haastoi byrokraattisen ohjausjärjestelmän. Kirsi Lähdesmäki on tulkinnut suomalaista uudistuspolitiikkaa väitöskirjassaan siten, että NPM:n (New Public Management) managerismin voidaan ajatella toimineen esikuvana myös suomalaisille reformeille. Lähdesmäen mukaan kansainvälisistä esimerkeistä haettiin vertailukohteita ja hyviä kokemuksia. NPM tarjosi näihin haasteisiin sopivia vastauksia. Hän kuitenkin toteaa, että Suomessa on ollut muunkinlaisia uudistuksia kuin NPM-perusteisia. Lähdesmäki kysyykin, voitaisiinko uudistuksia tulkita jollain muillakin kuin NPM-doktriinilla (Lähdesmäki 2003, 230, 233).

Tiihonen kirjoittaa, että vuosien 1987–1995 uudistusprosessissa on ollut suurelta osin kyse ratkaista julkisen sektorin ohjausongelmia manageristisin, yrityselämän opein. Hän perustelee näkemystään sillä, että tutkijoiden mukaan 1980-lopulla Suomessa siirryttiin perinteisestä oikeustieteen ja byrokratiateorian määrittämästä julkisen hallinnon doktriinista liiketaloustieteen (business management ja management theory) suuntaamaan julkisen johtamisen (public management) doktriiniin (Tiihonen 2006, 41).

Julkista managerismia linjattiin komiteamietinnössä ”Virastojen johtaminen” ja sen liitteessä ”Ohjautua vai johtaa” (KM 1989:8). Mietinnön liitteessä arvio silloisesta johtamistilanteesta oli, että pysyvyyttä ja jatkuvuutta osataan hallinnoida. Siinä suhteessa suomalainen virkamies on etevä ja korkealuokkainen. Mutta muutoksen johtaminen on ongelmallisempaa. Sitä ei osata tai haluta tehdä. Uudistamisen ja palvelutoiminnan johtamiseen ei ole annettu julkisella puolella riittäviä valmiuksia. Uudistajaa ei työstään palkita. Päinvastoin rakenteet ohjaavat johtajia muuttumattomuuteen. Ne tukahduttavat oma-aloitteisuutta ja ympäristöherkkyyttä (KM 1989:8, 4).

Linjauksissa erotettiin selvästi julkisen toiminnan ja yritysten erilaiset tehtävät: Julkisen vallan – valtion ja kuntien perimmäinen tehtävä on huolehtia saavutetun perusturvallisuuden pysyvyydestä, mutta samalla on otettava huomioon kansalaisten muuttuvat odotukset. Julkisen organisaatorakenteiden on siksi edustettava pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Niiden on oltava vakaita ja kyettävä kestäämään ajan pintailmiöiden paineet. Yhteiskunnan työnjaossa yritysten on huolehdittava kansalaisten muuttuvista ja kehittyvistä tarpeista. Niiden on palveltava omaa aikaansa. Yrityksien on seurattava tarkasti yhteiskuntakehitystä, tarpeiden muutoksia ja muutia. Elääkseen ja menestyäkseen niiden on joustavasti muutettava rakenteitaan ajan vaatimuksia vastaaviksi (ibid, 2).

Mietinnössä todettiin edelleen, että vaikeuksia on syntynyt, silloin kun julkinen toiminta on laajentunut sen perinteisistä tehtävistä tyydyttämään myös kansalaisten uudistuvia ja uusia palvelutarpeita. Yhdenmukaisesti ohjatut julkiset laitokset ja virastot ovat olleet sellaiseen jäykkiä. Jäykkyys on tuonut tehottomuutta ja aiheuttanut kansalaistyytymättömyyttä. Epäkohtien lisääntyminen on pakottanut etsimään uusia ratkaisuja. Lakisidonnainen keskitetty ohjausrakenne on rajoittanut johdon toimintamahdollisuuksia. Toisaalta se on antanut myös suojaa ulkoisia muutosvaatimuksia vastaan. Useimpien julkisten virastojen toiminnassa on ollut nähtävissä pysyvyyden, jatkuvuuden ja uudistusvaatimusten ristiriita. Pysyvyys ja jatkuvuus ovat painottuneet selvimmin yleisessä hallinnossa, yleisessä järjestyksessä ja turvallisuudessa sekä maanpuolustuksessa (ibid, 3).

Temmeksen mukaan oli sattumaa, että kansainvälinen kehitys tuotti hyvinvointivaltion sopeuttamisprojektille uutta keinovalikoimaa NPM-tyyppisten uudistusten muodossa (Temmes 2008, 76). Eri maissa etenevät uudistukset ristittiin NPM-dokt-

riiniksi vasta 1990-luvun alussa, jolloin Suomen uudistuspolitiikka oli käytännössä jo pitkälti linjattu.

Pekka Hallberg toteaa väitöstutkimuksessaan, että toimiva oikeusvaltio on avainasemassa rakennettaessa hyvinvointia ja kilpailukykyä kansallisella tasolla, etsittäessä keinoja taloudellisen voiman ja toisaalta eurooppalaisten Euroopan vahvistamiseksi integraation tasolla sekä lopulta pohdittaessa keinoja globalisaatiokehityksen hallintaan.

Hallinnon toimivuus on avainasemassa oikeusvaltiokehityksessä. Valtion roolin painottuessa kilpailuvaltion suuntaan on kriittisesti tarkasteltava myös julkishallinnon toimintatapoja.

Kansainvälisessä vertailussa hyvän hallinnon määrittelystä kilpailee kaksi traditiota: Ensinnäkin voidaan puhua demokraattisen hallinnon traditiosta, jonka mukaan hyvä hallinto määritetään lähinnä hallintotapana, joka palvelee demokratiaa ja tasa-arvoa. Toista traditiota on luonnehdittu tehokkaaksi hallinnoksi, jonka mukaisesti hallinto nähdään kapeammin neoliberaalin talouspolitiikan pohjalta julkishallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta koskevin periaatteina (Hallberg 2006, 351–352).

Näen, että kahden tradition kilpailu luonnehtii myös Suomen hallinnon uudistuspolitiikkaa byrokratian ja managerismin välisenä kilpailuna. Byrokratia palvelee ensisijassa demokratiaa ja tasa-arvoa ja managerismi tuottavuutta ja tehokkuutta.

### *Uuden hallinta-ajattelun ennakointia*

Kyösti Pekonen käsitteli v. 1995 hallinta kysymystä kirjassaan ”Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?” Hän arvioi tilannetta jo uudistusten ensi kokemusten perusteella. Pekonen katsoi, että hallinnon ja politiikan perinteinen työnjako ei enää vastannut olemassa olevaa tilannetta ja ”ajan haasteita”. Pikemminkin voitiin esittää väite, että tiukka kiinnipitäminen perinteisestä työnjaosta on jopa kehityksen este. Hallinnon ja politiikan konvergoitumisen tuloksena oli syntymässä jotain uutta jota, emme vielä tiedä (Pekonen 1995, 37).

Pekonen esitti uuden hallinta-ajattelun lähtökohdaksi muutosta organisaatioperiaatteisiin: siirtymistä valvontaorganisaatiosta vastuuorganisaatioon. Vastuuperiaate edellyttää hänen mukaansa hallinnolta ”astumista yhteiskuntaan”, lähemmäs kansalaisia. Se merkitsee sitä, ettei ongelmien hallitsemiseksi riitä enää hallinnon oma toiminta, vaan hallintaa on tarkasteltava laajemmin kuin perinteisesti on ollut tapana. Hallinto ei yksin pysty hallitsemaan modernin yhteiskunnan uusia massiivisia ongelmia, kuten saastumista ja ympäristön tilaa.

Pekosen mukaan modernin yhteiskunnan muuttuvaa toimintaympäristöä kuvaavat erilaisuus, dynaamisuus ja kompleksisuus. Perinteiselle tavalle on ollut ominaista pyrkimys perustaa yhä uusia elimiä vastaamaan monimutkaistumisen

haasteisiin. Tämä tie on kuljettu loppuun. Keskitetty ohjaus ei toimi. Erilaistuminen, dynaamisuuden lisääntyminen ja kompleksisuuden kasvu asettavat ongelmien hallintakyvylle aivan uusia haasteita (ibid, 84).

Hallinta (governance) voidaan Pekosen mukaan ymmärtää ainakin kahdessa eri merkityksessä. Metatason ilmiönä sitä voidaan kuvata ”joidenkin rajojen sisällä” tapahtuvan jonkinlaisen ”oman logiikan” omaavana tapahtumaketjuna. Prosessi ikään kuin itsessään hakee järjestyksen (”autopoiesis”). Mikrotason ilmiönä hallinnassa on enemmän kyse kamppailusta, ohjauksesta, johtamisesta ja järjestyksen luomisesta. Hallinta (governance) ”järjestyksen” luomisena edellyttää asianosaisilta pyrkimystä yhteisymmärrykseen tilanteessa, jolle ovat ominaisia erot, erimielisyydet, erilaiset pyrkimykset ja tietämättömyys. Hallintakyvyssä on kysymys jännitteestä ristiriitojen ja järjestyksen välillä (ibid, 86).

Pekonen katsoo, että Weberin byrokratian ideaalittyyppin mukaan hallinto on sitä rationaalisempi mitä rutiinistuneempi se on. Dynaamisuuden, erilaistumisen ja kompleksisuuden lisääntymisen olosuhteissa kyse ei voi tietenkään olla rutiineista luopumisesta, vaan siitä, etteivät rutiinit aina yksin riitä. Organisaation johtaminen astuu itse asiassa näyttämölle vasta silloin, kun rutiinistuneet ratkaisut eivät enää riitä. Perinteisesti mielletty kontrolli ja johtaminen ovatkin ”vastakkaisia” käsitteitä. Rutiineille rakennettu kontrolli ei tarvitse tuekseen aktiivista johtamisanosta, vaan asiat rullaavat ikään kuin itsestään. Stabiilius kuvaa parhaiten rutiinien kontrollin tilaa. Johtamista tarvitaan tilanteen ollessa uusi, avoin ja ristiriitainen: hallinnon ympäristön, toiminnan tavoitteiden ja keinojen ollessa muutoksen tilassa.

Johtaminen (management) pitää ymmärtää vastuu ottamiseksi systeemin toiminnasta tilanteessa, jossa tiukka jatkuva valvonta kenenkään taholta ei ole toiminnan ja tilanteiden kontingenttisuuden seurauksen mahdollista (ibid, 93–93).

OECD-aineistoon tukeutuen ja sitä tutkimuksillaan täydentäen Christopher Pollitt ja Geert Bouckaert ovat vertailleet 12 maan hallinnon uudistuksia kahden vuosikymmenen ajalta. Vertailuissa on myös Suomi mukana. Tutkijat jaottelevat tarkastelemansa maat markkinoistajiin, modernisoijiin ja konservatiiveihin. Jakolinja markkinoistajien, modernisoijien ja konservatiivien välillä asettuu siten, että kaikki anglosaksiset maat kuuluvat markkinoistajiin, ydin NPM-maihin. Manner- ja pohjoiseurooppalaiset maat ovat joko modernisoijia tai konservatiiveja. Tässä karkeassa vertailussa Suomi luokitellaan modernisoijien joukkoon kuuluviksi (Pollitt & Bouckaert 2004, 98).

Pollitt ja Bouckaert yhdistävät byrokratian ja managerismin parhaat puolet esittämässään NWS-kehyksessä (New Weberian State). Pollitt jatkaa NWS-kehyksen analyysiä ja päättyy siihen, että itse asiassa ”modernisoijat” – joukossa mukana Suomi – ovat harjoittaneet NWS-ajattelun suuntaista uudistuspolitiikkaa kukin omista lähtökohdistaan (Pollitt 2007, 20–22).

NWS-kehys koostuu ensinnä weberiläisistä elementeistä, joita ovat:

- valtion roolin voimistaminen globalisaation, teknologisen ja demografisen muutoksen tuomien ongelmien ratkaisussa sekä ympäristöuhkien torjunnassa,
- edustuksellisen demokratian voimistaminen hallintokoneiston toimien legitimoijana,
- hallinnollisten lakien voimistaminen – sopivasti modernisoituna – siten että turvataan tasa-arvo, turvallisuus ja laillisuus,
- julkisten palvelujen, kulttuurin ja toimintatapojen erityisen aseman säilyttäminen.

Toiseksi NWS-kehys koostuu uusista elementeistä, joita ovat:

- käänne byrokratian sisäisestä suuntautumisesta kohti ulkoista suuntautumista kohtamaan kansalaisten tarpeita ja toiveita,
- edustuksellisen demokratian täydentäminen – ei korvaaminen – kansalaisnäkemysten huomioimisella,
- johtamiskäytäntöjen modernisointi kannustamalla lakipohjaisesti huomiomaan enemmän suorituksia ja tuloksia kuin pelkästään oikeita menettelytapoja,
- julkisten palvelujen ammatilaistaminen siten, että ”byrokraatit” eivät ole vain oman alueensa lakien asiantuntijoita, vaan ammattimaisia johtajia ymmärtämään kansalaisten ja palvelujen käyttäjien tarpeita (ibid, 20–21).

NPM-doktriini on hallinnut 1990-luvun alusta lähtien kansainvälisestä hallinto-tieteellistä diskurssia ja on voimissaan vieläkin. ”The Oxford Handbook of Public Management” toteaa kuitenkin kirjan päätösyhteenvedossa, että ennustamattomassa tulevaisuudessa NPM-doktriinia pidettäneen 1900-luvun jälkipuoliskon muotina ja aikaisemmat hallinnollista pysyvyyttä ja jatkuvuutta edustavat virtaukset tullevat jälleen takaisin (E.Ferlie & al. 2007, 728).

Eran Vidoga-Gadot katsoo, että NPM-liike on vastuussa monista merkittävistä muutoksista moderneissa yhteiskunnissa, mutta on todennäköistä, että ”uudemmat” doktriinit ovat kehittymässä. Hän arvioi, että NPM on jättänyt jälkensä, mutta se on vain yksi vaihe päättymättömässä tieteellisten saavutusten ketjussa. Vidoga-Gadot on tutkimuksissaan pureutunut pohtimaan demokratian ja byrokratian toimivuutta globaalissa talousympäristössä. Hän katsoo, että kansakuntien menestykselle on ratkaisevaa vahvan demokratian ja modernin byrokratian toimiva yhteistoiminta ja pohtii, miten ratkaista demokratian ja byrokratian välinen yhteistoiminnan valtasapaino, demokratian ja byrokratian paradoksi (Vidoga-Gadot 2009, 24–25).

Modernissa verkostoyhteiskunnassa (Castell 1996; Weber 1978) byrokratia turvaa jatkuvuuden, pysyvyyden, luotettavuuden, kansalaisten oikeudet ja oikeusturvan ja monia muita asioita. Ilman kumppaneita se ei kuitenkaan pysty ratkaisemaan globaalissa maailmassa, verkottuneessa Euroopan unionissa ja omassa maassa

monimutkaistuneita ja toisistaan yhä suuremmassa määrin keskenään yhteydessä olevia ongelmia (Vartola 2009, 39).

Eri tutkijoiden kokoomateos ”Governance, Uuden hallintatavan jäsentyminen” pohtii hallinnankäsityksiä kertyneiden kokemusten perusteella vuoden 2009 tilanteessa. Hallinnan (eng. governance) käsite nousi laajempaan keskusteluun EU:n komission antaman ”Hallinnan valkoisen kirjan” myötä (KOM 2001, 428 fin). Hallinta näyttäytyy siinä monimuotoisena ja monenlaisia vaikutuksia aikaansaavana eri julkisen toiminnan konteksteissa (Karppi & Sinervo, toim. 2009, 9).

### *Uuden vuosikymmenen hallintapolitiikka*

Pekonen näki 1990-luvun puolivälissä, että hallinnon ja politiikan konvergoitumisen tuloksena on syntymässä jotain uutta jota, emme vielä tiedä (Pekonen 1995, 37). 2000-luvun ensi vuosikymmenen tapahtumat ovat viitoittaneet uuden syntymisen perusteita.

Pollittin mukaan valtion toimintojen markkinoistajat, joutuivat USA:ssa arvioimaan uudelleen politiikkaansa ja valtion roolia kansalaistensa turvallisuuden takaa-jana 11.9.2001 terrori-iskun johdosta. Valtion roolia ryhdyttiin vahvistamaan, koska markkinat eivät torjuneet terrorismia (Pollitt 2007, 22).

Näkemykseni mukaan vuoden 2008 talouskriisin globaalit torjuntatoimet ja maailman joustava organisoituminen niiden torjunnassa ovat globaalin ajan ennen kokemattomia tapahtumia. Merkittävää näissä tapahtumissa Suomen kannalta on ollut se, että pienenkin maan talousasiantuntemuksella on ollut kysyntää ja globaalia käyttöä. Kriisin jälkivaikutukset valtioiden rooliin talouden ohjaukseen ovat vasta hahmottumassa, mutta näyttää selvältä, että valtioiden rooli ja yhteistyö talouden hallinnassa vahvistuvat, toisin kuin valtioiden markkinoistajat ja liiketalousperusteiset konsultit 1980- ja 90-luvuilla esittivät.

Äskeinen vuoden 2009 Kööpenhaminan ilmastokokous, vaikka se olikin eurooppalaisille pettymys, oli se globaalin hallinnan kannalta mielestäni edistysaskel. Ilmastolla on kaikille valtioille yhteinen merkitys ja se tunnustetaan myös rahassa. Kansalaisille Suomessakin selvitetään, mitä ilmastonsuojelu maksaa per asukas.

Tiihonen katsoi 1999, että Suomen hallinnon uudistusten, EU:hun liittymisen ja globalisaation vaikutusten johdosta valtionhallintoon valtion tehtävien monitasoisen hahmottaminen on otettava tulevaisuudessa hallinnon kehittämisen lähtökohdaksi. Hallinnon organisointia on lähestyttävä hierarkkisesti monitasotasoteorian perustalta. Organisaatiotasoina ovat (1) globaalitaso, kuten YK, WTO, IMF, OECD, (2) Eurooppa-taso, kuten EU, EKP, Euroopan neuvosto, (3) kansallinen taso, (4) alueellinen taso ja (5) paikallinen taso (Tiihonen 1999, 210).

Maailman johtaviin budjettiteorian kehittäjiin kuuluneen Aaron Wildavskyn mukaan budjettiprosessi sisältää valtaa, arvovaltaa, kulttuuria, sopimista ja risiiriitoja. Se näyttelee suurta osaa valtion poliittisessa elämässä (Wildavsky/Swedlow 2007, xi). Wildavskyn ajatusten postuumin kokoamateoksen ”Budjeting and Governing” ydinsanoma on, että budjetoinnin hallinta on kaiken valtionhallinnan perusta.

Tämä Wildavskyn sanoma on myös tutkimuskohteeni valinnan perusta. Valtionhallintaa, joka on ollut ja on varsinainen kiinnostukseni kohde, ei voi ymmärtää ja selittää ymmärtämättä sen ydinprosessia.

## 1.5 Tutkimuksen yleiskuvaus ja tutkimuskysymykset

Lennart Lundquist toteaa kirjassaan ”Implementation Steering – An Actor – Structure Approach”, että tutkijoiden piirissä näyttää kulkevan jakolinja rakennetutkimuksen ja toimija-analyysien välillä. Hänen mukaansa toimeenpano-ohjauksen ymmärtämiseksi toimijoiden toimintaa ja rakenteita on analysoitava samanaikaisesti. Ohjausta ei voi myöskään ymmärtää tai selittää eristettynä kontekstistaan (Lundquist 1987, 9). Talousohjausjärjestelmän tilaa, sen rakennetta ja toimivuutta koskeva tutkimukseni perustuu tälle Lundquistin ajattelulle.

### *Ohjausvälineet*

Tutkittaessa ohjausjärjestelmän toimivuutta on kiinnitettävä huomio sekä järjestelmän rakenteeseen että käytettävissä olevaan ohjausvälineistöön. Poliitiikkainstrumentit (Policy instruments) ovat hyödyllisiä ymmärrysvälineitä siinä, miten hallitukset puuttuvat talouteen ja yhteiskuntaan (Bouckaert & al. 2000, 71).

Akateemisessa kirjallisuudessa on useita tapoja luokitella politiikkainstrumentteja. Joukko eurooppalaisia tutkijoita (mm. Evert Vedung) katsoo, että hallituksilla on käytettävissään kolme pääohjausvälinettä: positiiviset kannustimet, raha (carrots – porkkanat), negatiiviset kannustimet, lait (sticks – kepit) ja moraaliset välineet, informaatio (sermons – saarnat) (Vedung 2005, 123).

Christopher Hoodin näkemys ohjausvälineisiin on laaja-alaisempi. Hän esittää ns. ”NATO” luokitukseen:

Nodality – or information – informaatio-ohjaus;  
Authority – the use of law – laki-, asetus-, normi-, määräysohjaus;  
Treasure – the use of money – määrärahat, käyttövaltuudet, takaukset;  
Organisation – the use of personnel and government structures – valta-, hallinto- ja päätösrakenteet (Bouckaert & al. 2000, 71).



”NATO” luokitus kuvaa poliittisten päättäjien ja hallinnon käytettävissä olevat ohjauksen perusvälineet.

Suomen poliittis-hallinnollisen talousohjausjärjestelmän päärakenteet ja välineet ovat perustuslakitasoisia. Alarakenteita säädellään paljolti alemmanasteisella lainsäädännöllä. Lait ovat oikeusvaltion poliittisia perusohjausvälineitä, politiikka instrumentteja. Talousohjauksen ydinväline on yleisessä katsannossa määrärahaohjaus. Kokonaisuohjauksessa välineistöä käytetään kuitenkin monipuolisesti hyväksi eri tavoin, vaikka muut välineet jäävät julkisuudessa normaalisti rahaohjauksen varjoon.

Koko valtioyhteisön talousohjaus rakentuu v. 2000 uudistetun perustuslain ja kutakin osa-aluetta koskevien erillislakien pohjalle. Valtiokonsernin talousohjauksen puitteet määrittelee vuonna 2004 voimaan tulleet valtion talousarviosta annetun lain muutokset (L 1216/2003) ja muutoksien perusteella annettu asetus (A 254/2004) sekä valtiovarainministeriön määräykset ja ohjeet.

### *Tutkimuksen yleiskuvaus*

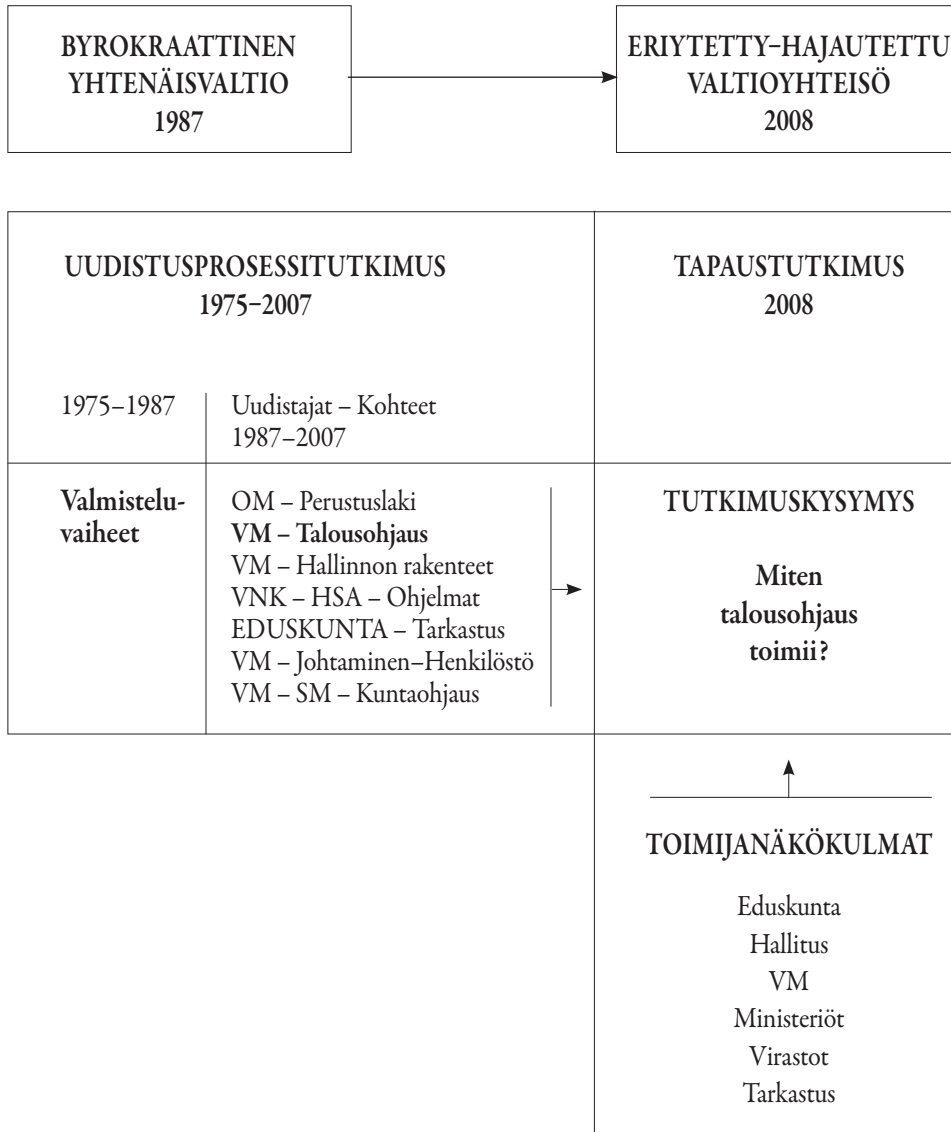
Tutkimuksen päätarkoitus on kuvata, ymmärtää ja arvioida suomalaista talousohjausjärjestelmän tilaa, rakennetta ja toimivuutta. Tutkimustehtävä edellyttää kahta lähestymistapaa. Ensiksi tutkitaan, miten ohjausrakenne ja ohjausvälineistö ovat muuttuneet ja miten uudistustavoitteet ovat toteutuneet. Toiseksi tutkitaan ohjausjärjestelmän toimivuutta eri toimijoiden näkökulmasta. Yhdistämällä eri tulokset arvioidaan järjestelmän kokonaistilaa.

Uudistusprosessitutkimuksen pääkohde on valtiovarainministeriöjohtoinen talousohjausuudistus. Sen rinnalla tutkitaan talousohjaukseen liittyviä rakenne- ja päätöksentekouudistuksia sekä tarkastusjärjestelmä- ja perustuslakiuudistuksia. Tutkimuksen perusasetelma on arvioida, miten v.1987 byrokraattisen yhtenäisvaltion talousohjaukselle asettamat uudistustavoitteet ovat toteutuneet v. 2008 valtioyhteisön ydinosan, valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän puitteissa ja toiseksi miten ohjausjärjestelmä toimii uudistusten jälkeen.

Tutkimus rajataan käsittämään vain valtioyhteisön valtiokonserniosan talousohjausta. Rajauksen johdosta tutkimuksessa ei käsitellä koko julkisen talouden kannalta tärkeää kuntien valtionosuusjärjestelmää ja sen uudistuksia, koska kuntasektori ei tutkimuksen käsiteperusteiden mukaan kuulu uudistuksessa muodostuneeseen valtiokonserniin, vaikka se kuuluu valtioyhteisön piiriin. Sama rajausperuste koskee myös Ahvenanmaata, Kelaa, yliopistoja ja valtion harjoittamaa markkinaehtoista toimintaa.



Kuvio 1  
Tutkimustehtävän yleiskuvaus



Henkilöstöpolitiikan uudistukset vaikuttavat talousohjausjärjestelmän toimivuuteen, mutta ne rajataan tutkimusekonomisista syistä tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka ne ovat ohjauksen toimivuuden kannalta tärkeitä.

### *Arvioinnin kohteet*

Arvioinnin kohteena ovat uudistusten päätavoitteet, jotka olivat talousohjausuudistusten alkaessa:

1. *Valtiontalouden saaminen kokonaishallintaan.*
2. *Valtion toimintojen tuottavuuden parantaminen, toiminnan taloudellisuus ja vaikuttavuus.*

Uudistusten edetessä keskeiseksi tavoitteeksi tuli lisäksi:

3. *Demokratian eli poliittisen ohjauksen vahvistaminen talousohjauksessa.*

Päätavoitteet on asetettu valtioneuvoston ns. Snellmanin päivän päätöksessä (Vnptk 12.5.1988. KA). Demokratian vahvistamistavoite on selkeästi asetettu valtioneuvoston periaatepäätöksissä (Vnptk 16.4.1998. KA) ja sitä on eduskunnan näkökulmasta täsmennetty (Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002). Nämä tavoitteet ovat olleet esillä myös useissa muissa valmisteluasiakirjoissa ja päätöksissä, jota tutkimuksessa käsitellään eri yhteyksissä.

### *Tutkimuskysymykset*

Rakennetutkimuksen kysymys kuuluu: *Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän rakenne on vuosien 1987–2008 uudistusten jälkeen tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa?*

Tähän kysymykseen etsitään vastausta dokumenttiaineistoon perustuvalla rakenneuudistuksia koskevalla tutkimuksella ja tavoitteiden toteutumista arvioidaan tarkastusviranomaisten ja muiden tutkimusdokumenttien perusteella. Pääarviointikriteerinä on kompleksisuusteorian keskeinen käsite ”kaukana tasapainosta”.

Toiseksi tutkitaan uudistetun rakenteen toimivuutta, jossa tutkimuskysymyksenä on: *Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä uudistusten jälkeen eri toimijoiden näkökulmasta toimii?*

Toimivuuteen etsitään vastausta empiirisellä haastattelututkimuksella, joka kohdistuu koko ohjusketjun keskeisiin toimijoihin. Pääarviointikriteerinä on kompleksisuusteorian toinen keskeinen käsite ”merkitys”.

Kolmantena on tulevaisuuden arviointiin liittyvä kysymys: *Miten talousohjausjärjestelmän tila – rakenne ja toimivuus – näyttävät olevan tasapainossa 2010-luvun nähtävissä olevien talousohjaustavoitteiden kanssa. Onko järjestelmän tila tuki, taakka vai riski tavoitteille?*

Arvioinnin perustana on valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän tila v.2009, jota tutkija arvioi pitkäaikaisen kokemuksensa perusteella.

## 1.6 Valtio-, valtioyhteisö- ja valtiokonserni-käsitteet

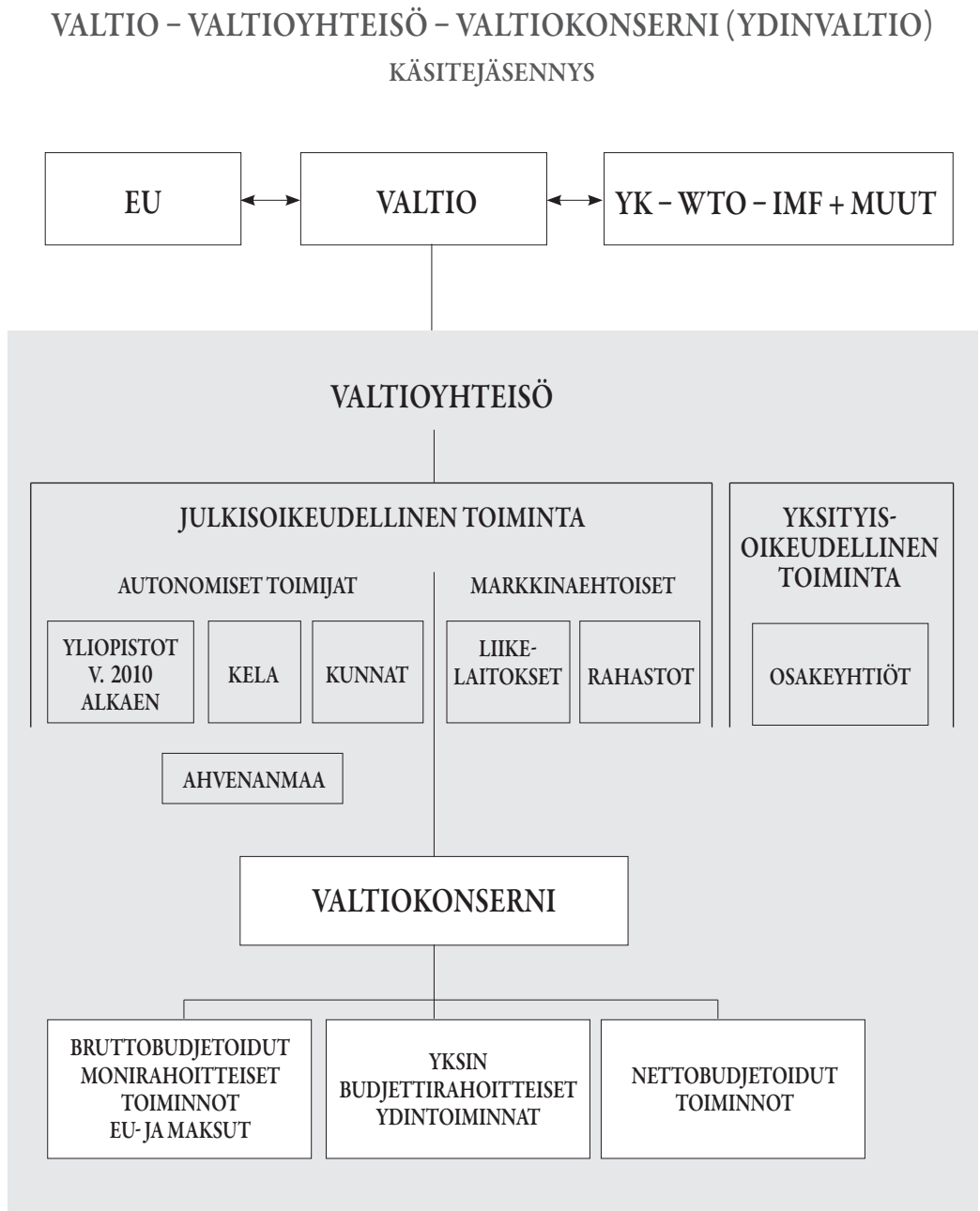
Valtioyhteisöstä tuli ohjauksellinen hallintokäsite sen jälkeen, kun valtioneuvosto 30.5.1996 asetti Valtioyhteisön hallintopolitiikka hankkeen. Hankkeen asettamismuistion mukaan valtiovarainministeriön uudistuspolitiikan arviointityön yhteydessä on täsmentynyt näkemys valtioyhteisön eriytmisestä. Julkisia viranomaisia ei voida johtaa samalla tavoin kuin markkinaehtoisia liikelaitoksia, yksityisoikeudellisia osakeyhtiöitä tai kansalaisten peruspalveluksista vastaavia palveluyksiköjä. Kuitenkin valtioyhteisön on kokonaisuudessaan oltava kansanvaltaisen ohjauksen ja koordinaation piirissä, vaikka julkiset organisaatiot, ohjaus ja rahoitus eriytetäänkin tehtävien mukaisesti. Tavoitteena on jatkaa käynnistettyä uudistuspolitiikkaa erityisesti kiinnittäen huomio valtioyhteisön kokonaisuuden hallintaan. (Vnptk 30.5.1996, 2. KA).

Valtioyhteisö toimikunnan ehdotuksen perusteella valtioneuvosto teki periaatepäätöksen, jonka mukaan hallintopolitiikka eriytetään ja hajautetaan niin, että valtioyhteisön kutakin tehtävää hoidetaan sille parhaiten sopivien organisaatiomallien kautta ja toimintaa ohjataan ja rahoitetaan tehtävien luonteen mukaisesti (Vnptk 16.4.1998, 8. KA).

Rahoituksen näkökulmasta valtioyhteisö voidaan eritellä:

- 1) Valtion toimintoihin, jotka rahoitetaan vähäisin poikkeuksin (nettobudjetointi) valtion vuotuisella budjetilla.
- 2) Autonomisiin osiin, jotka kaikki saavat osarahoituksen valtion budjetista. Kunnat saavat lisäksi resurssinsa verotusoikeudellaan, palvelumaksuillaan ja markkinaehtoisella toiminnallaan. Kela saa lisäresurssinsa rahastoistaan, yliopistot vuodesta 2010 alkaen pääomiensa tuotosta ja markkinaehtoisesta toiminnastaan.

Kuvio 2  
Valtio – valtioyhteisö – valtiokonserni (ydinvaltio) käsitejäsenitys



- 3) Markkinaehtoisin toimijoihin, joiden rahoitus perustuu yksin niiden myymiin palveluihin ja tuotteisiin markkinoilla sekä niihin verrattaviin rahastoihin, jotka saavat rahoituksensa kullekin rahastolle lailla erikseen säädellyillä tavoilla.

### *Valtiokonserni – Ydinvaltio*

Tämän tutkimuksen kohde on valtioyhteisön ydinosan, valtiokonsernin eli vain budjettirahoitteisten toimintojen ohjausjärjestelmä.

Ydinvaltiokäsitettä voidaan pitää valtiokonsernin yleistajuisempana synonyyminä. Se ei kuitenkaan ole tutkimuksen kannalta täsmällisesti määriteltävissä toisin kuin valtiokonserni. Siksi tässä tutkimuksessa on päädytty käyttämään valtiokonsernikäsitettä.

Valtiokonserni on omaksuttu valtiovarainministeriössä ohjauskäsitteistöön vasta 2000-luvulla pyrittäessä konserniohjauksen keinoin korjaamaan hallinnon-uudistuksissa tulosohjaukseen ja ministeriöhallintoon siirtymisestä aiheutuneita epäkohtia. Konsernikäsite on omaksuttu käyttöön valtiovarainministeriön strategia-asiakirjassa (VM 2012, 9.11.2007, 9). Ministeriö asetti konserniohjauksen johtoryhmän 13.2.2009 (VM 016:00/2009/13.2.2009.).

Valtioneuvoston controller on mallintanut valtiokonsernia raportissaan ”Valtion konserni-rakenteen kuvauksen malli sekä talous ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen” (VM 2/2006). Controller esittää, että olisi tarkoituksenmukaista saada valtioneuvoston periaatepäätös valtion konsernirakenteen kehittämisestä toukokuussa 2006 (ibid, johdanto). Tätä periaatepäätöstä ei ole toistaiseksi tehty.

Raportissa esitetään valtionhallinnon organisaatorakenteiden ohjaus- ja raportointisuhteiden kuvauksen malli ja siinä käytettävän käsitteistön ongelmia (VM 2/2006, 10).

Valtioneuvosto controller on kirjoittanut muistion valtiovarainministeriön konserniohjaus-ryhmää varten. Sen mukaan: Konsernin täytyy olla itsenäinen taloudellinen kokonaisuus siten, että sillä on tai sille olisi muodostettavissa täydellinen tuloslaskelma, tase ja rahoituslaskelma ja että rahoituslaskelman likvidien varojen muutos kuvaa konsernin todellisen rahoituslaskelman muutosta. Konsernilla tulee siten olla **oma rahoitustoimi ja kassa**. Konsernina ei voida pitää saman varallisuus-oikeudellisen oikeushenkilön toimintayksiköiden ryhmää, jolla ei ole samaa kassaa ja riittävää omaa tulorahoitusta ja siten täydellistä tasetta ja rahoituslaskelmaa (Valtioneuvoston controller, PM/3.4.2006, 1).

Konsernimainen tapa toimia lähtee organisaatioryhmälle yhteisestä peruskäytöksestä tavoitteista ja toiminnan perimmäisistä päämääristä. Valtionhallinnossa ja -taloudessa päämäärät ilmaistaan yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina. Suomen valtiokonsernin perimmäinen päämäärä on johdettavissa perustuslain 1 §:n 2 ja 3 momentista seuraavasti: valtiosääntö ja *sen mukaisesti valtiokonserni* (kursivoitu

on valtioneuvoston controllerin lisäysehdotus perustuslain tekstiin, jota ei ole tehty) turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (ibid, 2).

Valtioyhteisö–valtiokonserni-käsitejakoa ei ole aiemmissa hallintotieteellisissä tutkimuksissa käsitelty. Tämän tutkimuksen käsitejäsenitys perustuu siihen, että

- 1) Ulkoisesti ja sisäisesti Suomen valtio on vuoden 2000 perustuslain mukaisesti poliittisessa ohjauksessa yksi jakamaton kokonaisuus.
- 2) Kansallisen tason poliittis-hallinnollisessa talousohjauksessa järjestelmä jakautuu kolmiosaaiseen valtioyhteisöön, jonka ydinosa on valtiokonserni. Toisen valtioyhteisön osan muodostavat autonomiset toimijat: kunnat, Ahvenanmaa, KELA ja vuoden 2010 alusta yliopistot. Kahdesta säätiöyliopistosta tulee autonomisia yksityisoikeudellisia toimijoita. Valtioyhteisön kolmannen osan muodostavat markkinaehtoiset toimijat, rahastot ja liikelaitokset sekä yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt. Liikelaitokset ovat EU:n kilpailusäännösten johdosta parhaillaan lopettamisprosessin kohteina.

Poliittis-hallinnollinen ohjausjärjestelmä on määritelty perustuslaissa. Vuoden 2000 perustuslaissa ei esitetä valtioyhteisö–valtiokonserni-käsitteitä, mutta ne voidaan implisiittisesti johtaa siitä. Eduskunnalle vastuullisen hallituksen ohjausvastuu on jakamaton. Se koskee

- 1) Valtion talousarvionaloutta, jota ohjataan budjetilla ja talousarviolainsäädännöllä ja hallintolaeilla. Perustuslain mukaan:
  - Eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa (83§).
  - Valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat määrärahat (84§) (nettobudjetointi).
- 2) Autonomisia yksiköitä, joita ovat kunnat, Ahvenanmaa, Kansaneläkelaitos ja vuoden 2010 alusta yliopistot ja joita ohjataan lainsäädännöllä ja valtion rahoitusosuuksilla. Perustuslain mukaan:
  - Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla (119§).
  - Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut (1§).
  - Ahvenanmaata koskevat Ahvenanmaan erityislait (75§).

- Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (121§).
  - Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (123§).
- 3) Markkinaehtoisia toimijoita, joita ovat yksityisoikeudelliset yhtiöt, erityislainsäädännön mukaiset liikelaitokset ja rahastot. Perustuslain mukaan:
- Lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakaskassaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus (92§).
  - Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet (84§).
  - Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvä tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisesta taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamisesta tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä (87§).

Valtiovuokseihin luetaan kaikki edellä perustuslaissa mainitut toimijat sekä valtiokonserni. Perustuslaissa ei mainita valtiokonsernia, mutta se voidaan erottaa muista toimijoista rahoituksen ja täsmällisimmin yhteisen kassan perusteella.

Tässä tutkimuksessa valtiokonsernikäsitteen piiriin luetaan ne valtion toiminnot, joiden rahoitus perustuu talousarviossa myönnettyihin määrärahoihin ja joiden ohjauskäytännöt määrittää **yhteinen kassa**.

Valtion talousarviossa päätetään myös määrärahoista Kansaneläkelaitokselle, Ahvenanmaalle, kunnille ja yliopistoille. Ne ovat kaikki autonomisia toimijoita, joilla kullakin on muuta rahoitusta ja oma kassa. Sama koskee yliopistoja, jotka on erotettu valtionaloudesta kuitenkin vasta v. 2010 alkaen.

Liikelaitokset toimivat markkinaehtoisesti ja niillä on oma kassa. Talousarviossa niille on asetettu vain tuloutusvelvoite. EU-kilpailulaki vaatimusten johdosta liikelaitoksista ollaan kuitenkin luopumassa ja ne pääosin yhtiöitetään.

Valtionalouteen kuuluvat rahastot toimivat kukin erityislain mukaan ja niillä on omat kassat.

Tarkemmin eriteltynä kukin talousarvion ulkopuolella oleva valtion rahasto on itsenäinen varallisuusosoikeudellinen oikeussubjekti.

Valtion osakeyhtiöt ovat yksityisoikeudellisia toimijoita, joilla on omat kassat eivätkä ne kuulu valtion talousarvionalouden piiriin. Ne luetaan kuitenkin valtioyhteisöpiiriin kuuluvaksi ja pääosin niiden ohjaus on keskitetty valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikköön.

Tiihosen mukaan vanha jakamaton valtio on uudistuksissa muuttunut käsittämään kolme osaa. Ensinnäkin siihen kuuluvat viranomaiset, jotka vastaavat yleisestä järjestyksestä sekä kansalaisten perusoikeuksista että yhteiskunnan demokraattisesta järjestyksestä. Keskushallinto vastaa ohjaus- ja hallintatehtävistä. Toisen osan muodostavat valtion liiketoiminta ja tuotannolliset tehtävät. Näitä tehtäviä hoidetaan pääasiassa markkinatalouden periaatteiden mukaisesti. Kolmanteen osaan kuluvat julkiset palvelut, jotka on pääasiassa suunnattu yrityksille ja kansalaisille. Kunnat vastaavat suurimmaksi osaksi palvelujen tuottamisesta. Valtioyhteisö ei ole oikeudellinen käsite; se on omaksuttu tukemaan julkisen hallinnon ohjausta ja hallintoa (Tiihonen 1999, 211). Tutkimuksen valtiokonserni on sama kuin Tiihosen kuvaama ensimmäinen osa.

## 1.7 Tutkimusmenetelmä

Päätutkimusmenetelmä on kvalitatiivinen tapaustutkimus, jota käytetään sekä dokumenttiaineistoon että empiiriseen haastatteluaineistoon perustuvassa tutkimusosassa.

Arviointitutkimus on aina tapauskohtaista eli kontingenttia. Valmiita arviointimalleja tai yleispäteviä arviointikriteereitä ei ole olemassa, vaan arvioinnin tekijän tehtävänä on rakentaa kulloiseenkin tehtävään paras mahdollinen arviointimalli ja kriteeristö (Virtanen 2007, 138).

Tämän tutkimuksen arviointi perustuu työhypoteesiin, että kompleksisuusteoreettisen käsitteistön avulla voidaan selittää ja ymmärtää hallinnonuudistusprosesseja ja arvioida uudistettujen järjestelmien toimivuutta.

Frank Fischerin ”*Evaluating public policy*” (v.1995) julkisen toiminnan arvioinnin perusteoksessa esittämä arviointikonsepti perustuu ajatukseen, että arvioinnin tekijältä vaaditaan ymmärrystä arvioitavasta kohteesta ja ennen kaikkea tutkimusmetodologista joustavuutta. Fischerin pääväittäjä on, että arviointi on aina sekä empiiristä että normatiivista. Kysymys on empiiristen havaintojen tuottamisesta ja niiden tulkimisesta, mikä tulee ottaa huomioon arvioinnin metodologisen asetelman muotoilussa. Arvioinnin tekijän tulee ottaa huomioon nämä molemmat näkökulmat. Tällaista arviointimetodologiaa Fischer kutsuu sosiaalisesti merkitykselliseksi metodiksi. Se perustuu avaraan tulkintaan monimetodisuudesta, jota kutsutaan joskus myös metodologiseksi triangulaatioksi. Fischerin arviointimallia voi



luonnehtia askeltavaksi, koska siinä arvioinnin tekijä etenee tasolta toiselle, empiirisestä normatiiviseen (ibid, 100).

Askeltava prosessi koostuu kahden tasoista analyysistä, ensimmäisen ja toisen tason analyysistä. Oleellista on, että malli edellyttää arvioinnin tekijältä joustavuutta arviointiasetelman suhteen. Arviointi tulee tehdä tarkoituksenmukaisilla menetelmillä riippuen siitä, millä arvioinnin tasolla kulloinkin ollaan. Empiirisessä vaiheessa arvioinnin tekijän oletetaan käyttävän erilaisia määrällisiä ja laadullisia tutkimusmenetelmiä, kun taas normatiivisessa eli tulkinnallisessa vaiheessa odotetaan suhteuttamisen taitoa

Ensimmäisen tason arviointi koostuu kahdesta päävaiheesta. Arviointi käynnistyy (I) teknisellä empiirisellä analyysillä siitä, mitä ohjelmalla on saatu aikaan. Tässä vaiheessa keskitytään toiminnan vaikuttavuuteen. Arviointi jatkuu (II) kontekstuaalisella analyysillä, siitä ovatko arviotavan ohjelman tavoitteet olleet järkeviä. Fischerin termejä käyttäen arvioidaan ohjelman situationaalista validiteettia – ohjelman aikaan ja paikkaan sidottua merkitystä.

Toisen tason arviointi edellyttää arvioinnin tekijältä huomattavasti enemmän kokemusta. Situationaalisen validiteetin jälkeen arvioinnissa seuraa (III) laajempi analyysi arviotavan kohteen yhteiskunnallisesta merkityksestä. Tämä edellyttää arvioinnin tekijältä syvällistä ymmärrystä yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen toiminnasta ja niillä toteuttavista kehittämistoimenpiteistä. Ohjelma-arvioinnin päättää ohjelman sisältämän (IV) yhteiskuntapoliittisen diskurssin analyysi, mikä edellyttää arviotavana olevasta kohteesta vedettyjen johtopäätösten ja kehittämissuosituksen suhteuttamista julkiseen yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun (ibid, 101–102).

Tämän tutkimuksen arviointiasetelma noudattaa joustavasti kuvattua askeltavaa prosessia. Arvioinnin neljäs taso yhteiskuntapoliittisen diskurssin analyysi rajataan kuitenkin pääosin tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka sitä johtopäätöksissä sivutaan.

Arviointi voi olla aina ajallisesti kolmiulotteista. Arvioinnin ajalliset ulottuvuudet ovat etukäteisarviointi, jatkuva arviointi ja jälkikäteisarviointi. Etuliitteet kertovat oleellisen: arviointia voidaan tehdä ennen toiminnan toteutetusta, sen aikana ja sen jälkeen. Myös latinankieliset termit ovat vakiintuneet, ja silloin arviointi voi olla *ex ante* (etukäteistä), *ex nunc* (jatkuvaa) ja *ex post* (jälkikäteistä).

Ajallisen kolmiulotteisuuden yhteydessä on syytä jakaa arviointi käsitteellisesti formatiiviseen ja summatiiviseen. Formatiivinen arviointi perustuu ajatukseen arvioinnista, jonka tavoitteena on kehitys. Formatiivisen arvioinnin avulla voidaan tukea tarkastelun kohteena olevaa julkista toimintaa sen käynnistämisen ja toteutuksen aikana. Formatiivisen arvioinnin motiivina on nimenomaan paikantaa parantamismalueita ja esittää niihin liittyviä kehittämissuosituksia. Summatiivinen arviointi eroaa olennaisesti formatiivisesta. Summatiivisen arvioinnin tavoitteena on tuottaa perusteltu arvio siitä, miten toiminta on onnistunut. Se on luonteeltaan tilintekova-stuullista, koska arvioinnin tekijä on ensisijaisesti kiinnostunut siitä, miten toiminta

on täyttänyt sille aikanaan asetetut tavoitteet. Summatiivinen arviointi voi kohdentua myös toiminnan tahattomiin vaikutuksiin.

Teorialähtöisen ohjelma-arvioinnin ajallista logiikkaa kuvaa Huey-Tsyn Chenin esittämä malli. Sen mukaan ohjelman toteuttaminen jakaantuu neljään päävaiheeseen – suunnitteluun, käynnistysvaiheeseen, varsinaiseen toimeenpanoon ja päätös-vaiheeseen. Mitä pitemmälle ohjelman toimeenpano etenee, sitä enemmän summa-tiivinen vahvistuu ja formatiivinen väistyy (ibid, 93–94).

Tutkimuksen ajalliset ulottuvuudet asettuvat aikajanalla 1) suunnittelu- ja käyn-nistysvaiheeseen 1970–80-luvuilla, jolloin valinneesta tilanteesta uudistuksiin on lähdetty, 2) uudistusprosessin varsinaiseen toimeenpanoon, joka on edennyt kolmi-vaiheisesti v. 1987–2007, todeten ja kuvaten mitä ja miten on uudistettu ja mitä on jo korjattu, 3) mihin prosessissa on v. 2008 tultu sekä 4) sekä mitä on mahdollisesti edessä? Tällä tutkimuksella on siten sekä formatiivisia että summatiivisia tavoitteita, pääpaino on summatiivisissa.

Ari Salmisen mukaan tärkein tutkimuksen tason valintaa jakava käsitteistö on mikro/makrotaso. Hallinnontutkimukseen sovellettuna

- mikro-ote käsittelee yksilöitä organisaatiossa; makro-ote käsittelee organisaa-tioita yhteiskunnan osana.
- mikro-otteella tähdätään pienten yksiköiden tarkasteluun; makro-otteella täh-dätään laajoihin järjestelmiin.
- mikroprosessit ovat käyttäytymisen ja psykologian kautta selitettävissä ja ymmärrettävissä; makroprosessit ovat laajojen sosiaalisten rakenteiden ja pro-sessien seurausta.
- mikrotasoa ilmentää empiirisesti havaittava toiminta esim. yksikkötasolla; mak-rotasoa ilmentävät rakennelmat, jotka on koottu yksiköiden toiminnasta ja sen perusteista.

Käytännön hallinnontutkimuksessa mikro- ja makrotasojen tarkastelujen raja ei ole jyrkkä, vaan pikemminkin epäselvä ja muuttuva (Salminen 2005, 198–199).

Salminen katsoo, että talousohjauksen uudistusprosessia tutkitaan dokumentti-analyysin perusteella makronäkökulmasta, mikä oli uudistusten lähtötilanne, miten prosessi eteni ja mihin siinä on tultu. Empiirisellä tapaustutkimuksella, mikro-otteella tutkitaan miten ohjaus käytännössä toimii vuoden 2008 rakenteilla ja väli-neillä.

Salmisen mukaan tapaustutkimuksella on mahdollista tutkia hallintoa reaa-litilanteessa eli miten se tosiasiasa toimii, mitkä ovat ne todelliset prosessit, joita hallinnossa tapahtuu ja miten siellä toimivat henkilöt käyttäytyvät ja reagoivat eri asioihin. Tapaustutkimus tuo parhaimmillaan tietoa ”hallinnollisen elämän” todel-lisuudesta eikä vain sen muodoista ja rakenteista Makro- että mikronäkökulmat

yhdistämällä on mahdollisuus koota tarjolla olevan informaation oleellisia tiivistelmiä (ibid, 193).

Tutkimusmenetelmä on kvalitatiivinen dokumentti- ja haastatteluaineistoon perustuva abduktiivista päättelyä hyödyntävä tutkimus.

Abduktiivinen päättely perustuu Grönforsin mukaan (Grönfors 1980, 33) siihen, että uudet tieteelliset löydöt (teorianmuodostus) on mahdollista vain silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtojatetus eli johtolanka (guiding principle). Uusi teoria ei synny *pelkästään* havaintojen pohjalta kuten induktiivisessa päätelyssä oletetaan.

Peircen mukaan tällainen johtojatetus voi olla luonteeltaan varsin epämääräinen intuitiivinen käsitys tai se voi olla hyvin pitkällekin muotoiltu hypoteesi. Sen avulla havainnot voidaan keskittää joihinkin seikkoihin ja olosuhteisiin, joiden uskotaan tuottavan uusia näkemyksiä ja ideoita, uutta teoriaa kyseisestä ilmiöstä (Peirce 1958, 96–97).

Grönfors katsoo, että päättelyä edellyttävän johtolangan ei välttämättä tarvitse olla induktion tulosta, vaan se voidaan saada aiemmista teorioista, tieteellisestä tutkimuksesta ja jopa kaunokirjallisuudesta tai vain intuitiivisesta ajatuksesta (Grönfors 1980, 36).

Abduktio ottaa huomioon sen, että tutkijan kiinnostus jostain syystä kohdistuu joihinkin tärkeäksi oletettuihin seikkoihin. Jostain saadaan varsinaisen päättelyn lähtökohtana oleva johtolanka, jonka antamien viitteiden mukaan sen jälkeen edetään. On mahdollista ottaa huomioon epätavalliset ja yllättävätkin seikat ja tarkastella samanaikaisesti useita johtolankoja (ibid, 37).

*Tämän tutkimuksen johtolankana ovat kompleksisuusteorian käsitteet.* Tutkimuksen ydinkäsitteenä on: *Kaukana tasapainosta*. Siihen tukeutuen analysoidaan sekä dokumentti- että haastatteluaineistoa. Muita edellä kuvattuja kompleksisuus-teoriakäsitteitä käytetään soveltuvien osin ala-analyysivälineinä.

Tutkimusteoreettisena työhypoteesina on, että kompleksisuusteoreettista käsitteistöä voidaan soveltaa molempien aineistojen ja niiden koosteen arvioinnissa selittämään ja ymmärtämään uudistusprosesseja, arvioimaan uudistusten toimivuutta ja kuvamaan uudistuksista koituneita ongelmia. Hypoteesi testaa siten kompleksisuusteoreettisen käsitteistön soveltuvuutta hallintotieteellisessä tutkimuksen piirissä.

Uudistustavoitteiden toteutumista arvioidaan pääkriteerinä kompleksisuusteorian keskeinen käsite ”kaukana tasapainosta” ja muina kriteereinä systeemilogiikka, valta ja aika. Uudistetun järjestelmän toimivuutta arvioidaan pääkriteerinä toinen kompleksisuus-teorian keskeinen käsite merkitys ja muina kriteereinä ”kaukana tasapainosta” ja aika.

Haastattelututkimuksen runko perustuu uudistuspolitiikan tuloksena syntyneeseen ohjausjärjestelmään ja -välineistöön, jotka olen haastatteluja varten tiivistänyt kaavion muotoon. Kaavio esitetään toimivuustutkimuksen alussa (ks. Luku 4)

Kaavioon tukeutuen haastatteluissa on pääkysymyksenä kysytty eri ohjausvälineiden, hallitusohjelman, hallituksen strategia-asiakirjan, kehysohjauksen, tulosohjauksen, toiminta- ja taloussuunnitelmien ja tuottavuusohjauksen painoarvoa ja merkitystä ohjausjärjestelmässä kunkin toimijan näkökulmasta.

## 1.8 Miksi tämä tutkimus on tärkeä

Tästä tutkimuksesta tuli käsitykseni mukaan ajankohtaisempi ja tärkeämpi kuin olin ajatellut työhön ryhtyessäni vuonna 2005. Kiinnostukseni kohdistui tuolloin siihen, miten olivat toteutuneet uudistukset, joiden toimeenpanossa olin ollut mukana. Kysymyksenä oli ohjausjärjestelmän tila suhteessa tavoitteisiin. Aineiston kokoamisen jälkeen, heti vuoden 2008 syksyllä tapahtui talouden romahdus, joka johdatti minut, 1990-luvun vaiheet kokeneen arvioimaan talousohjausjärjestelmän tilaa 2010-luvun nähtävissä olevien haasteiden näkökulmasta. Näkemykseni mukaan talousohjauksen toimivuus kriisitilanteissa korostuu ja siten sen ajankohtaisen tilan arvioinnin tuottama tieto on merkityksellistä.

Toiseksi tutkimuksen yleistä tärkeyttä lisää se, että eduskunnan uusi tarkastusvaliokunta kiinnitti heti ensi toiminaan huomionsa ohjausjärjestelmien toimivuuteen. Tulosityhtymien tilaa koskevan kokonaisnäkemyksen muodostaminen edellytti valiokunnan mielestä valtion tulosityhtymien ja tilivelvollisuusudistuksen arviointia. Kuntien valtionosuusjärjestelmän informaatio-ohjauksen toimimattomuuteen oli syytä suhtautua vakavasti ja tunnustaa ohjausjärjestelmän kyvyttömyys turvata tasavertaiset palvelut ja lähteä hakemaan sellaisia uusia ratkaisuja, joiden avulla kansalaisten yhdenvertaisuutta pystyttäisiin parantamaan (TrVM 2/2007 vp, 2–3).

Kolmanneksi tutkimukseni kohteena on koko poliittis-hallinnollinen ohjausvertikaalisesti akselilla eduskunta – hallitus – valtiovarainministeriö – ministeriöt – virastot ja laitokset. Vastaavaa lähestymistapaa ei ole suomalaisessa hallinnontutkimuksessa aiemmin sovellettu. Siten se on tutkimusotteena uusi avaus ja sellaisena tärkeä.

Neljänneksi tutkimukseni teoreettisena työhypoteesina on, että kompleksisuus-teoreettiseen käsitteistöön tukeutuen voidaan selittää ja ymmärtää hallinnon uudistusprosesseja, niiden onnistumisia ja niiden ongelmia. Pirkko Vartiainen katsoo, että kaikkein keskeisin ongelma kompleksisuusteorioiden soveltamisessa julkisen sektoriin toiminnan analyysiin liittyy teorioiden melko nuoreen ikään ja eräänlaiseen ”kokemuksellisen ymmärryksen” vähäisyyteen (Vartiainen 2007, 2). Jos tämä tutkimus pystyy lisäämään ymmärrystä, niin sitä voidaan pitää myös hallintotieteellisesti tärkeänä.

## 2 Tutkimuksen teoreettinen osa

### 2.1 Teoreettiset lähtökohdat

Tämä tutkimus on asettanut tekijänsä lähtökohtaisesti teorian kannalta ristiriitaiseen tilanteeseen. Ristiriita juontuu luonnontieteellisestä biologisesta peruskoulutuksestani.

Laudaturtyössäni (gradu) v. 1957–58 tutkin yhdessä opiskelijakollegani Matti Ponsin kanssa vieraiden puulajien sukkessioprosessia, Siperian lehtikuusen luontaista uudistumista Suomessa. Sukkessio on aina pitkäjänteinen prosessi ja vieraiden puulajien kohdalla enemmän tai vähemmän arvaamaton. Kaksi vuotta kestänyt tutkimus oli yksinkertainen, koealoihin ja koeruutuihin perustuva empiirinen tutkimus. Tutkimus ei tuonut itse tutkimusongelmaan mitään uutta. Tuloksena oli vain, että istutetut Siperian lehtikuuset kasvoivat kohtuullisesti, mutta Evolla sijaitsevilla koealoilla lehtikuusi ei näyttänyt kahden vuoden aikana uudistuvan luontaisesti. Tulos, nolla oli silloin pieni pettymys, koska oletimme, että uudistumista olisi tapahtunut. Yli 50 vuoden jälkeen ymmärrän, että kyseessä on hyvin kompleksinen ilmiö, monimutkainen prosessissa, jota ei voinut yksinkertaisella ja lyhytaikaisella tutkimuksella selvittää. Siihen olisi tarvittu huomattavasti enemmän aikaa.

Juha Vartola on kuvannut Weberiin tukeutuen luonnontieteiden ja yhteiskuntatieteiden välistä eroa. Vartolan mukaan Weberin tieteellisessä tuotannossa merkittävä sija on hänen analyysissaan yhteiskuntatieteiden tavassa tuottaa tietoa. Äärimmäisen pelkistetyksi ilmaisten hänen ”metodioppiinsa” sisältyivät seuraavat näkökohdat: (1) Yhteiskuntatieteet eroavat ratkaisevasti luonnontieteistä, sillä ne tarkastelevat ajattelevia, tahtovia ja tavoitteellisia subjekteja. Tästä seuraa, että tiede ei voi ylittää tai sivuuttaa sitä merkityksenantoa, jonka ihmiset itse omalle sosiaaliselle toiminnalleen asettavat. (2) Siksi tieteen on aina ensin koetettava ymmärtää (verstehen), mikä on ihmisen omalle toiminnalleen antama merkitys (Sinn), ennen kuin se voi koettaa selittää (erklären) tuota sosiaalista toimintaa – sosiaalinen toiminta eroaa pelkästä käyttäytymisestä siinä, että siihen aina sisältyy toisiin ihmisiin liittyvä merkitys. (3) Yhteiskuntatieteiden ei tule tarkastella ihmistä vain biologisena olentona, vaan ennen muuta sosiaalisena olentona. (4) Ideaalityypit eli puhaat tyypit ovat loogisesti perusteltavissa olevia pelkistyksiä, olemisen ja toiminnan

muotoja, jotka vai harvoin esiintyvät todellisuudessa puhtaassa muodossaan, juuri sellaisina. (5) Yhteiskuntatiede voi yrittää ymmärtää todellisuutta vain ideaalityyppien avulla. (6) Oikeastaan kaikki tieteelliset käsitteet ovat luonteeltaan ideaalityypisiä (Vartola 2004, 13–14).

Luonnontieteellisen perusajattelun omaajalle on ollut haastavaa koota byrokraattisen ohjausjärjestelmän uudistusprosessin ymmärtämiseen soveltuva tulkintakehys. Teoreettisena ongelmanani on ollut sen etsiminen. Monivaiheisen prosessin kautta olen päätenyt järjestelmäteorian pohjalle rakentuvaan kompleksisuusteoriaan. Teoreettinen työhypoteesini on, että siihen tukeutuen on mahdollista ymmärtää ja selittää uudistusprosesseja ja niihin liittyviä ongelmia.

Jaakko Virkkusen ja Kaarlo Tuorin mukaan järjestelmäteoria on ehkä parhaiten tulkittavissa, ns. metateoriaksi eli tieteen ja selittämisen käsitteistöksi ja sellaisiksi periaatteiksi, jotka auttavat jäsentämään suunnittelun ja eri tieteenalojen tutkimuksen ongelmia sekä tutkimuksen ja suunnittelun kannalta tärkeitä suhteita ja ilmiöitä. Tällainen tulkinta järjestelmäteoriasta metateoriana merkitsee käytännössä sitä, että *kussakin konkreettisessa soveltamistapauksessa järjestelmäteorian käsitteille on annettava selvä erityistieteiden käsitteistöön ja teorioihin perustuva tulkinta*. Samoin on erityistieteiden avulla kuvattava ne konkreettiset mekanismit, joiden välityksellä järjestelmäteorian kuvaamat yhteydet ja suhteet toteutuvat. Järjestelmäteoria ei siis sellaisenaan ratkaise erityistieteiden ongelmia, mutta se ohjaa ajattelua ja ilmiöitä ja eriteltäessä ja selitettäessä. Tässä mielessä järjestelmäteoria ei korvaa hallintoa tutkivien erityistieteiden piirissä syntyneitä organisaatioteorioita eikä ole niihin rinnastettavissa (Virkkunen & Tuori 1981, 54–55).

Kompleksisuustutkija P. Cilliersin mukaan aidosti kompleksista järjestelmää ei voida johdonmukaisesti analysoida yhtenäisen teorian puitteissa. Kyseessä on väljä viitekehys joka edellyttää monitieteistä lähestymistapaa. Kompleksisuusteoriaa voi pitää järjestelmäteorian johdannaisena sitä vielä väljempänä metateorian, jonka tueksi tarvitaan erityistieteitä (Cilliers 1998, iix–ix).

Valtiokonsernin talousohjausrakenteen ja sen toimivuuden ymmärtämiseksi tarvitaan hallintoa tutkivien erityistieteiden teorioiden tukea ja mekanismien ymmärtämistä. Erityisteorioiden osalta tutkimukseni kannalta ovat oleellisia: budjetti-, valta-, byrokratia-, kontingenssi- ja hajautusteoriat.

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys rakentuu siten kahdelle metateorialle ja viidelle erityistieteiden teorialle. Seuraavassa kuvataan molemmat metateoriat, joista kompleksisuusteoria tutkimuksen hypoteettisena teorian esitellään perusteellisemmin. Erityistieteiden teoriat kuvataan yleispiirteisesti. Tutkimuksen kompleksisuusteoriaan perustuva tulkintakehikko, arviointikriteerit esitetään teoriakuvausten päätteeksi.

## 2.2 Järjestelmäteoria

Risto Harisalon mukaan järjestelmäteoria rakentuu kahdelle yksinkertaiselle idealle. Ensinnäkin se jäsentää organisaation monet erilaiset, toisiinsa suoraan ja epäsuoraan vaikuttavat tekijät yhdeksi järjestelmäksi. Järjestelmäteorian logiikan mukaan organisaatiot rakentuvat monista eri tekijöistä ja niiden erilaisista yhdistelmistä järjestelmiksi. Yksittäisiä organisatorisia tekijöitä on mahdollista ymmärtää vain suhteuttamalla ne osaksi itseään laajempaa järjestelmää. Toiseksi se antaa mahdollisuuden tarkastella organisaatioita laajempien järjestelmien osana ja avaa tien järjestelmien analyysille (Harisalo 2008, 179–180).

Tutkimuksen kohteena oleva valtiokonsernin talousohjaus liittyy osajärjestelmänä valtioyhteisöjärjestelmään ja laajemmin valtioon. Virkkunen ja Tuori katsovat, että järjestelmäajattelu on ehkä voimakkaimmin kehittyvä mekanistista tieteenraditiota vastaan nousseista tieteellisen analyysin ja selittämisen periaatteista. Se pyrkii kokoamaan, tutkimuskohteen kaikki olennaiset puolet ja ottamaan ne samanaikaisesti huomioon tarkastelussa. Metodiselta kannalta systeemiajattelun merkitys on suuressa määrin kokonaisuuden ja osien välisen erityyppisten suhteiden ja yhteyksien erittelyssä.

Jos järjestelmäajattelua verrataan mekanistis-elementalistiseen ajatteluun, sen keskeisimpinä erityispiirteinä voidaan pitää

- useiden sekä tutkimuskohteen sisäisten että sen ympäristön välisten yhteyksien ja vaikutussuhteiden samanaikaista tarkastelua muutamien erillisten muuttujien välisten suhteiden sijasta,
- tutkimuksen kohteen tulkitsemista jäsentyneeksi kokonaisuudosteeiksi sen sijaan, että sitä pidettäisiin osiensa summana,
- tutkimuskohteen eri puolien tarkastelua suhteessa kokonaisuuteen ja kokonaisuuden toimintaa koskevien säännönmukaisuuksien etsimistä,
- tutkittavien kohteiden sisäisen järjestyksen ja hierarkkisen rakenteen erittelyä sekä sisäisten ja ulkoisten vaikutteiden välisten suhteiden tarkastelua tavoitehakuksen toiminnan, tasapainotilan säilymisen ehtojen, ohjauksen ja informaation käsittelyn näkökulmasta,
- pyrkimystä yhdistää tutkittavan kohteen eri puolia koskeva tieto (Virkkunen & Tuori 1981, 49).

Virkkusen ja Tuorin mukaisesti järjestelmätutkimuksen yleisenä tavoitteena on tutkittavan kohteen järjestelmäominaisuuksien erittely, siksi järjestelmäteorian perusperiaatteet ja käsitteet voidaan tulkita juuri järjestelmänä toimimista kuvaaviksi käsitteiksi. Järjestelmätutkimuksen ensimmäinen lähtökohta onkin kohteen tulkit-



seminen kokonaisuudeksi. Kokonaisuuden painottamiseen liittyy systeemiajattelun kokoava, monitieteellinen perusluonne.

Tarkastelun kohteena oleva järjestelmä on erotettava *ympäristöstään*. Järjestelmää ei voida tyydyttävästi kuvata ottamatta huomioon sen ympäristöä. Ympäristön ymmärretään käsittävän kaiken sen, mikä ei kuulu järjestelmään, mutta on sen kanssa vuorovaikutuksessa. Järjestelmäteoria edellyttää siis järjestelmän tutkimista ympäristössään ja pyrkimystä mahdollisimman monipuoliseen ympäristön eri puolien erittelyyn (ibid, 50).

Virkkunen ja Tuori katsovat, että rakenteen erittelyssä tarvitaan käsitettä *elementti*. Elementti on järjestelmän pienin perusyksikkö. sellainen järjestelmän osa, jolla on suhteellisen itsenäinen tehtävä järjestelmässä. Elementin ominaisuudet riippuvat siitä, mikä sen asema ja tehtävät ovat kokonaisuudessa. Järjestelmäkokonaisuuden ominaisuudet ja toiminta yhtäältä sekä eri osien toiminnat toisaalta tulevat näin määritellyksi (ibid, 50).

Katson, että elementit voi määrittää myös politiikkainstrumenteiksi eli ohjausvälineiksi. Ne jaottelen myöhemmin tutkimuksessa strategisiin ja operatiivisiin ohjausvälineisiin.

Virkkusen ja Tuorin näkemyksen mukaan järjestelmäkokonaisuuden käsitettä täsmentää *yhteyden* käsite, jota käytetään kuvattaessa elementtien välisiä suhteita. Tärkeimpiä järjestelmän tutkimisen kannalta ovat ne yhteydet, jotka tekevät elementeistä kokonaisuutena toimivan järjestelmän eli ns. *järjestelmän muodostavat yhteydet*. Tällaisia ovat mm. *ohjausyhteydet* (control), joihin sisältyvät tietoyhteydet ja vaikutusyhteydet. Näihin yhteyksiin liittyviä kysymyksiä pohtii systeemiteoriaan läheisesti liittyvä tieteenala, kybernetiikka. Muita yhteyksien tyyppejä ovat esim. *vuorovaikutusyhteydet*, *rakenneyhteydet*, *toiminnalliset yhteydet* sekä *kehitysyhteydet*, jotka muodostuvat järjestelmän rakenteiden ja järjestyksen muuttuessa entistä monimutkaisemmaksi. Ero toiminnan ja kehityksen välillä voidaan esittää seuraavasti: Järjestelmä toimii samalla järjestäytyneisyyden tasolla. Kehitys taas merkitsee järjestelmän sisäisen järjestyksen muuttumista ja monimutkaistumista niin, että aiemmin järjestelmälle mahdoton toiminnan muoto tai taso tulee mahdolliseksi (ibid, 51).

Tutkijat ovat kuvanneet järjestelmän sisäisten ja ulkoisten yhteyksien kokonaisuutta käsitteellä *järjestelmän rakenne tai organisaatio*. Ohjausyhteyksien tutkiminen edellyttää myös tavoitteiden ja tavoitteellisen toiminnan analyysiä. Kehittyvien järjestelmien kuvaamisessa on lisäksi kyettävä yhdistämään sekä järjestelmän toiminnan ja sen kehityksen kuvaaminen. Erityisen tärkeä tämä kysymys on silloin, kun tutkitaan itseorganisoituvia järjestelmiä, jollaisia ovat esim. sosiaaliset järjestelmät, mm. hallinto-organisaatiot (ibid, 51).



Tutkimuksessani on kyse tavoitteellisen toiminnan analyysistä, kuitenkin siinä järjestyksessä, että ensin kuvataan kehitys ja sen jälkeen miten järjestelmä toimii vuoden 2008 tilanteessa.

Virkkunen ja Tuori viittaavat Mesarovicin, Mackon ja Takaharan kehittämään teoriaan monitasoisista ja monitavoitteisista järjestelmistä (Mesarovic, ym. 1970) ja katsovat, että se on hallintoiminnan kannalta erityisen mielenkiintoinen. Monitasoinen, monitavoitteinen järjestelmä koostuu joukosta osajärjestelmiä, jotka on järjestetty niin, että ylemmän tason järjestelmä ohjaa alemman tason järjestelmien toimintaa. Monitasoisessa hierarkkisessa järjestelmässä jokainen osajärjestelmä voi olla osittain itsesäätoinen, jolloin se kykenee vastaamaan tiettyihin ympäristövaikutuksiin korjaavasti ja saavuttamaan itsenäisesti tavoitteensa. Teoria monitavoitteisista, monitasoisista järjestelmistä tuo esiin mahdollisuuksia rationalisoida hallinnollisia ohjausjärjestelmiä ja osoittaa sekä osajärjestelmien että kokonaisuuden joustavan toiminnan ja ohjauksen kannalta tarkoituksenmukaisimmat ohjaussuhteet (ibid, 52).

Tutkijoiden mukaan järjestelmäerittely ei ole mikään yhtenäinen teoria, käsitteistö tai metodiikka. Jokainen tehtävä vaatii oman erityisen metodinsa, jota ei sellaisenaan voi soveltaa muiden ongelmien ratkaisuun. Järjestelmäerittelyn keskeinen piirre on sen käyttö laaja-alaisen ongelmien käsittelyssä. Se käyttökelpoinen erityisesti silloin, kun tyydyttäviä tuloksia ei voida saavuttaa yhden organisaation, metodin tai tieteenalan tarjoamilla keinoilla tai niiden yksinkertaisella yhdistämisellä (ibid, 52–53).

Kauko Sipponen on käsitellyt järjestelmäteoriaa oikeustieteen näkökulmasta. Hän katsoo, että järjestelmäteoria voi tarjota oikeustieteelle vain vaatimuksen tarkastella ilmiötä kokonaisuuksina (Sipponen, 2003). Sipponen mukaan poliittisen toiminnan tavoitteena on toteuttaa yhteiskunnallisia tarpeita ja sama tehtävä on oikeussäädöksillä. Tästä näkökulmasta järjestelmäteoriaa voi oikeustieteenkin kannalta arvioida poliittisen järjestelmän viitekehyksessä. Sipponen viittaa poliittisen järjestelmän tutkijoihin, joiden mukaan yhteiskunnan poliittinen järjestelmä perustuu vuorovaikutukseen. Vuorovaikutuksen osapuolia ovat valtiolliset instituutiot ja poliittiset voimat. Sipponen lukee poliittisiin voimiin massamedian, yhteiskunnalliset liikkeet, etujärjestöt, painostusryhmät ja poliittiset puolueet. Sen lisäksi hän tarkastelee globalisoituneita markkinavoimia ja suuryrityksiä yhteiskuntarakenteisiin vaikuttavina ja ehtoja asettavina voimina.

Sipponen päätyy analyysissään siihen, että järjestelmäteoriaan perustuvassa tarkastelussa oikeustieteellisestä näkökulmasta poliittinen järjestelmä käsittää (1) lainsäädännön, (2) lainkäytön (3) yleisten tehtävien toimeenpanon, (4) median, (5) poliittiset puolueet ja etujärjestöt sekä (6) markkinavoimat (ibid, 366, 367).

Harisalon mukaan järjestelmämallista voidaan johtaa neljä erilaista ideaalimallia, jotka ovat primitiivinen, byrokraattinen, kilpailullinen ja muotoutuva järjestelmä (Harisalo 2008, 187):

Primitiivinen tarkoittaa sitä, että järjestelmän osat ja niiden väliset riippuvuudet ovat muuttumattomia. Järjestelmä on kuin mekaaninen kone, joka ei edellytä korjausta eikä muutosta. Jos järjestelmää muutetaan, se menee rikki ja muuttuu toimintakelvottomaksi.

Kun järjestelmä on byrokraattinen, se ei ole täysin vakaa, vaan muuttuu maltillisesti. Järjestelmän osat ovat tiedossa ja niiden keskinäiset riippuvuudet on mahdollista ennustaa. Tämä mahdollistaa järjestelmän keskitetyn ohjauksen.

Kilpailullinen järjestelmä on ankarasti muuttuva. Järjestelmän osat ja niiden keskinäiset suhteet muuttuvat ennakoimattomasti. Järjestelmää ei voida johtaa keskitetysti hierarkialla tai säännöillä eikä päättäjillä ole käytössään järjestelmän lainalaisuuksia tunnistavaa tietoa. Kilpailullisen järjestelmän ohjauksessa valtaa ja vastuuta on hajautettava.

Ankan muutoksen olosuhteissa ollaan tekemisissä itsestään muotoutuvien (emergent) järjestelmien kanssa. Muotoutuvat järjestelmät ovat luonteeltaan epämääräisiä ja häilyviä ja niitä on hyvin vaikea ja jopa mahdoton määritellä. Muotoutuvan järjestelmän osatekijöiden väliset suhteet kehittyvät omalakisesti (ibid, 187–188).

Järjestelmäteoria on Harisalon mukaan monien erilaisten ja toisilleen jopa vastakaisten haasteiden edessä. Näitä ovat pysyvyys ja muutos, ennustettavuus ja ennustamattomuus, tavoitteellisuus ja käyttäytyminen, tehokkuus ja järjestelmien olemassaolon turvaaminen, samankaltaisuus ja erilaisuus. Näihin haasteisiin vastaaminen on edellyttänyt järjestelmäteorian kehittäjiltä huomattavaa innovatiivisuutta (ibid, 194).

### *Kybernetiikka järjestelmäteoriassa*

Harisalo katsoo, että kybernetiikka voidaan luonnehtia yleisen järjestelmäteorian sovellutukseksi tai johdannaiseksi. Kyberneettiset järjestelmät toimivat tavoitteellisesti ja säätelemällä omaa toimintaansa ne pystyvät oppimaan ja sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin (Harisalo 2008, 184).

Harisalon mukaan kybernetiikkaa pidetään yleisesti valvontaa teknisesti korostavana käytäntönä. Informaatioteknologian ja johdon informaatiojärjestelmien kehitys nojaa voimakkaasti kyberneettiseen ajatteluun. Kybernetiikassa valvonta korostaa toiminnan samankaltaisuutta, jatkuvuutta ja pysyvyyttä. Nämä vaatimuk-

set ovat kuitenkin jossain määrin ristiriidassa organisaatioiden mukautumis- ja innovatiivisuusvaatimusten kanssa. Turvatakseen olemassaolonsa organisaatioiden on jatkuvasti säädeltävä toimintaansa, opittava, sopeuduttava ja kehityttävä. Kybernetiikka tarjoaa rationaalisen tavan kehittää organisaatiota järjestelminä ja ymmärtää niiden perustavaa laatua olevaa toiminnan logiikkaa (ibid, 185–186).

Tiihosen mukaan valtion tehtäviä on tulevaisuudessa tarkasteltava hierarkkisesti monitasoisesti, globalisaation paineessa valtion organisaatorakennetta ja tehtäviä on arvioitava uudelleen vertikaalisesti, toiminnalliselta kannalta. Globalisaatio ja sen tarkoittama eri tasoille tapahtuva eriytyminen on hallinnon kehittämisen keskeinen haaste tulevaisuudessa (Tiihonen 1999, 210).

Globaalissa ympäristössä tapahtuvan valtion uuden hallintavan teoreettista viitekehystä kybernetiikan näkökulmasta ovat kehittäneet Mihajlo D. Mesarovicn, David L. McGinnis ja Dalton A. West raportissaan ”Cybernetics of Global Change: Human Dimension and Managing of Complexity”. Heidän mukaansa valtioiden hallintaa globaalissa ympäristössä on tarkasteltava:

- 1) monitasoteorian,
- 2) moniulotteisuusteorian ja
- 3) inhimillisen ulottuvuuden (Human dimension) näkökulmista  
(Mesarovic & al, 1996).

Tutkijat esittelevät kyberneettisen paradigman inhimillisen ulottuvuuden ymmärtämiseksi kaikessa globaalissa hallinnassa (ibid, 9–11). He katsovat, että perinteinen järjestelmäteoreettinen panos/tuotos-ajattelu tai valtio-opillinen valtion muutosparadigma tarvitsee erilaisen järjestelmien kompleksisuutta ja niiden toimintaa ymmärtävän paradigman (ibid, 12). Pelkistetysti inhimillisen ulottuvuuden paradigman ydin on, että ulottuvuus koskee kaikkea hallintaa jokaisella hallinnan tasolla ja ulottuvuudella. Paradigmaa voi tulkita siten, että jokaista hallintatilannetta ympäröi inhimillinen ulottuvuus. Tutkijoiden mukaan paradigma on läheisessä suhteessa Herbert A. Simon esittämän rajoitetun rationaalisuuden kanssa (ibid, 15).

Simon katsoo, että koskaan inhimillinen käyttäytyminen organisaatioissa ei ole täysin rationaalista, vaikka se olisi suurelta osin sellaiseksi tarkoitettu. Organisaatioissa toimiva taloudellisen ihminen (economic man) ja hallinnollinen ihminen (administrative man) ovat luonteeltaan ja käyttäytymiseltään erilaisia (Simon 1978, 25–26).

Pohjoismaisten tutkijoiden Nils Brunssonin ja Johan Olsenin mukaan uudistajilla on huomattavasti vähemmän voimaa toteuttaa uudistuksia kuin he antavat ymmärtää. Uudistajia ympäröi enemmänkin henkisen kuin fyysisen vankilan muurit. Hallinnollisia uudistuksia määrittelee suuressa määrin kulttuurilliset säännöt ja institutionaaliset arvot (Brunsson & Olsen 1993, 202).

## 2.3 Kompleksisuusteoria

PirkkoVartiainen kirjoittaa kompleksisuusteoriasta Hallinnon Tutkimus (3/2007) pääkirjoituksessa ”Kompleksisuustieteet hallinnon tutkijoiden kiikarissa”, että kaikkein keskeisin ongelma kompleksisuusteorioiden soveltamisessa julkisen sektoriin toiminnan analyysiin liittyy teorioiden melko nuoreen ikään ja eräänlaiseen ”kokeemuksellisen ymmärryksen” vähäisyyteen (Vartiainen 2007, 2).

Asian harrastajat korostavat Vartiaisen mukaan sitä, että kompleksisuusteorioiden avulla voidaan tarttua suuriin organisaationalisiin tai yhteiskunnallisiin ongelmiin. Kompleksisuustieteitä edustavat tutkijat korostavat usein, ettei heidän lähtökohtansa ole etsiä vastauksia kysymykseen ”miten asioiden tulisi olla”, vaan he pyrkivät vastaamaan kysymykseen ”miten asiat ovat”. Joka tapauksessa kompleksisuustutkimuksista voi löytää esimerkiksi seuraavia tutkimuksia ohjaavia kysymyksiä:

- Miten muutos tapahtuu?
- Miksi säilytämme toteuttamiskelvottomia toimintatapoja malleja?
- Mitä strateginen suunnittelu tarkoittaa suurten muutosten yhteiskunnassa?

Vartiaisen näkemyksen mukaan ensivaiheen positiivisia vaikutuksia on se, että kompleksisuustutkimuksen herättämä tematiikka ohjaa tarkastelemaan julkisen sektorin organisaatioiden toimintakokonaisuutta uudella tavalla. Yksi esimerkki tästä on käsitys, jonka mukaan epälineaariset ongelmanratkaisumekanismit soveltuisivat moniin julkisen sektorin ongelmaratkaisutilanteisiin huomattavasti paremmin kuin traditionaaliset lineaariset mekanismit. Lisäksi näyttäisi siltä, että kompleksisuusteoreettinen käsitteistö saa vastakaikua myös käytännön johtamisen alueella (ibid, 1–2).

Tämän tutkimuksen kompleksisuusteoreettinen tutkimushypoteesi sai kimmokkeensa Geert Teismanin ja Arwin van Buuren artikkelista ”Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories” (Teisman & van Buuren 2007, 181). He arvioivat, että heidän tapaansa analysoida NPM-uudistusten toimeenpanoa kompleksisuusteoriaan tukeutuen ei ollut toteutettu aikaisemmin missään muualla (ibid, 189). Analyysi perustui tapaustutkimukseen, joka koski monimutkaista hollantilaista vesihallintoa (ibid, 193–194).

Hallinnon Tutkimuksen artikkelit (3/2007) antoivat lisäkimmoketta kompleksisuusteorian käytölle. Harri Jalonen kuvasi kompleksisuusajatteluun perustuen kunnan valmisteluprosessin sisäisiä ja sen toimintaympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita (Jalonen 2007, 36). Toisessa artikkelissa Antti Syväjärvi, Jari Stenvall & kolme muuta tutkijaa toivat esiin muutosjohtamisen kompleksisuuden ja sen dynaamisen luonteen (Syväjärvi & al 2007, 7).

Jan-Thure Erikssonin esitelmä ”Oksat pois tiedon puusta” oli myös lisäsysäys tартtua kompleksisuusteoreettiseen otteeseen (Eriksson 2004, 1). Erikssonin mukaan kompleksisuus ei ole pelkkää monimutkaisuutta. Se viittaa osajärjestelmien välisiin kytkentöihin, jatkuviin muutostiloihin ja tiedonvaihtoon perustuviin muutostiloihin. Kompleksisuusteoria ei ole syntynyt uutena selitysrakennelmana, vaan sen ainekset ovat kypsyneet tieteen eri haaroissa, ensisijaisesti matematiikassa ja informaatioteoriassa, mutta se on selvästi hahmottumassa myös biologisissa ja sosioekologisissa järjestelmissä. Kysymyksessä on poikkitieteellinen lähestymistapa, joka edellyttää niin luonnontieteiden kuin yhteiskuntatieteiden ja humanististen tieteiden tuntemusta (ibid, 1).

Harisalo katsoo, että evoluutioteoria on tarjonnut hedelmällisen lähtökohdan ajattelulle, jota kutsutaan kompleksisuustieteeksi ja jota kohtaan tunnetaan kasvaa kiinnostusta (Harisalo 2008, 232).

Stuart Kaufmann on University of New Mexicon yhteydessä toimivan Santa Fe instituutin perustaja ja instituutin johtava teoreetikko. Hänen mukaansa kompleksisuustieteet, jotka ovat kehittyneet systeemiteoriasta, kybernetiikasta, ei lineaarisesta dynamiikasta ja kaaos teoriasta, muodostavat uuden, aidon ja nousevan tieteenalan. Kaufmann katsoo, että ala kristallisoitui Santa Fe Instituutissa 1980-luvun puolivälissä siellä työskentelevien edelläkävijöiden toimesta (Kaufmann 2003, 3).

The Complexity Group at the London School of Economics on tutkinut vuodesta 1995 alkaen kompleksisia organisaatio-ongelmia. Ryhmä lähtee siitä, että jos organisaatiot nähdään kompleksisesti kehittyvinä systeeminä (Complex evolving systems, CES), niin silloin tutkimuksen lähestymistapojen, tutkimusmetodien ja -välineiden pitää olla vastaavanlaisia. Ryhmä on kehittänyt teorian kompleksisista sosiaalisista systeemeistä ja samalla testannut teoriaa projekteissa. Kompleksisten systeemien yleispiirteet ovat ryhmän mukaan:

Itseorganisoituminen, emergenssi (pulpahtaminen–esiinnousu), yhteenkytkeytyminen, keskinäisriippuvuus, palaute, kaukana tasapainosta, mahdollisuuksien avautuminen, todellisuus ja aika, polkuriippuvuus sekä uuden järjestäytymisen luominen (Eve Mitleton-Kelly 2003, 55, 65).

Management Centre at the Business School of the University of Hertfordshire on vuosina 2000–2006 tuottanut julkaisusarjan ”Complexity and Emergence in Organisations”. Professorien Ralf Stacey ja Douglas Griffin’in yhteistyöverkostoa voisi jo nimittää ”Hertfordshiren” kompleksisuuskoulukunnaksi. Yksi heidän viimeisiä julkaisujaan on ”Complexity and Experience of Managing Public Sector Organisations” (Stacey & Griffin 2006). Se perustuu julkisen terveydenhoito- ja koulutusjärjestelmien piirissä tehtyihin NPM-tapaustutkimuksiin Teismanin ja van Buuren tapaan.

Kansainvälisessä tiedeyhteisössä näyttää esiintyvän kilpailua kompleksisuusteorian isyydestä ja sen käyttöönotosta. Tähän moniteoreettiseen lähestymistapaan on havahduttu laajalti tieteen piirissä eri puolilla maailmaa juuri tämän teorian oman käsitteen (emergence), pulpahtaminen-käsitteen mukaisesti. Kompleksisuus on vain pulpahtanut lähes samanaikaisesti esiin monella eri tieteenalalla.

### *Kompleksisuusteoria julkisella sektorilla*

Teisman ja van Buuren ovat käsitelleet kompleksisuusteorian soveltuvuutta julkisen sektorin uudistuksien tutkimukseen tukeutuen useiden teoriaa kehittäneiden tutkijoiden käsityksiin (Hayes 2003, White 2001, Medd, 2001 ja Cilliers 2000). Heidän näkemyksensä mukaan kompleksisuusteoriaa voidaan hyödyntää analysoitaessa julkisen sektorin reformeja ja tehtäessä johtopäätöksiä uudistuskäytännöistä ja niiden seurauksista. Julkisia organisaatioita voidaan pitää kompleksisina, mukautuvina systeeminä ja keskenään vuorovaikutuksessa olevina osasysteeminä, jotka ovat vuorovaikutuksessa toisten dynaamisessa ympäristössä toimivien organisaatioiden kanssa (Teisman & van Buuren 2007, 187).

Mainitut tutkijat katsovat, että poliittis-hallinnolliset prosessit

- ovat luonteeltaan avoimia systeemejä ja toimivat kaukana tasapainoisesta tilasta.
- muodostuvat monista elementeistä, jotka sinänsä voivat olla yksinkertaisia, mutta jotka toimivat vuorovaikutteisesti, vaihtavat informaatiota ja vaikuttavat voimasuhteisiin. Näitä vaikutuksia levitetään läpi systeemin.
- aiheuttavat monia suoria ja epäsuoria palautteita (feedback loops).
- sisältävät muistia, joka ei ole vain yhdessä paikassa, vaan hajaantunut läpi systeemin ja omaavat siten ”historian”.
- omaavat ”emergenttisiä” ominaisuuksia, mikä merkitsee sitä, että systeemin käyttäytymistä määrittävät sen vuorovaikutusten luonne, ei se, minkälaisia sen osat ovat. Koska vuorovaikutukset ovat monia, dynaamisia, palautetta tuottavia ja ennen kaikkea eivät ole lineaarisia, systeemin käyttäytymistä kokonaisuutena ei voida ennakoida sen osien tarkastelun perusteella.

Teismanin ja van Buuren mukaan kompleksisuusteorian tutkimuskohde on organisaatioiden sisäisessä luonteessa ja prosesseissa. Virastot ja laitokset ovat toimijoita, jota ovat osia ministeriöistä, jotka ovat osia keskushallinnosta, joka on osa poliittista systeemiä. Se puolestaan on osa kansainvälistä systeemiä. Kaikki ovat toisistaan riippuvaisia ja osia monitasoisesta hallinnasta. Kaikilla toimijoilla on jatkuvat yhteydet omaan toimintaympäristöönsä erimuotoisten verkostojen välityksellä. Tästä vuoro-

vaikutuksesta aiheutuu jännitteitä politiikan toimeenpanossa yksittäisen organisaation ja laajempien politiikkaprosessien välillä (ibid 186).

Uudistuksia, jotka tuottavat tavoiteltuja tuloksia, ei voi kuitenkaan ymmärtää vain sisäisen uudelleenorganisoinnin logiikalla. Kompleksisuusteorian näkökulmasta ne riippuvat vahvasti sen kompleksisen systeemin logiikasta, jossa uudistus toimeenpannaan. Uudistustilanteessa uudistajat ovat normaalisti perillä vallitsevasta tilanteesta. Tämä on kuitenkin vain tuokiokuva (snapshot). Myöhemmin tapahtuvia vaikutuksia ei ole osattu ottaa huomioon.

Eri toimijat poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä toimivat omaksumansa toimintatavan mukaisesti ja tulkitsevat ulkoisia viestejä – kuten uudistustehtäviä – vaihtelevin tavoin riippuen kunkin omasta ymmärrysprosessista. Joskus reagointi on positiivinen vahvistaen uudistusten toimeenpanoa. Toisinaan se on vastakkainen. Se joko muuttaa tai tukahduttaa uudistuksen alkuperäistä tarkoitusta ja muotoa. Molemmat sekä positiiviset että negatiiviset palautereaktiot voivat olla samanaikaisia ja luoda hyvin dynaamisen prosessin samoin kuin erilaisia käytännön ratkaisuja. Tätä erilaisuutta ei voi selittää uudistustavalla, eikä institutionaalisella kontekstilla tai uudistusohjelmalla sinänsä. Kiinnittämällä huomio yhteensattumiin yhdessä (coincidental go-together), sarjaan kehityskulkuja, saadaan selittäjiksi kompleksisuusteorian kaksi käsitettä: keskinäisriippuvuus (interconnectivity) ja yhteiskehitys (co-evolution).

Kompleksisten systeemien perusluonne on se, että ne ovat erittäin keskinäisriippuvaisia, sekä sisäisesti (systeemin osat toisiinsa) että ulkoisesti (systeemi toisiin systeemeihin). Siksi eri systeemit ja systeemien osat vaikuttavat toisiinsa. Kompleksisen systeemin kehityksellä on aina vaikutus sen kanssa yhteisevoluutiossa olevan systeemin ja sen osien kanssa. Systeemi vaikuttaa ympäristöönsä, mutta se on myös itse ympäristönsä vaikutuksen alainen (ibid, 86).

Harri Jalonen on soveltanut kompleksisuusteoriaa väitöskirjatutkimuksessaan ”Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä” (Jalonen 2007). Jalonen katsoo, että vakiintuneen käytännön mukaan kompleksisuusteorian juuret ovat luonnontieteissä. Lorenz (1963) mullisti perinteisen luonnon- ja sääilmiöiden tutkimuksen osoittaessaan, että kaaos ja epäjatkuvuus eivät olleet systeemien häiriötiloja, vaan kuvasivat useiden systeemien normaalitilaa.

Luonnontieteellisen paradigman muutoksen ohella kompleksisuusajattelu on vaikuttanut yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Harveyn (2001) mukaan tämä on luonnollista ja väistämätöntä, koska yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kohteet ja ilmiöt ovat useimmiten ei-lineaarisia ja siten yksinkertaisten kausaliitteiden ulottumattomissa. Pääsääntöisesti kehitys etenee vähittäisenä ja inkrementaalisena, jolloin osajärjestelmissä tapahtuvat muutokset eivät vaikuta kokonaisjärjestelmään, mutta



toisinaan kehityksessä voi kuitenkin ilmetä dramaattisia siirtymiä ja evolutionaarisia läpimurtoja, jotka heijastuvat kokonaisjärjestelmään sitä muuttaen (Jalonen 2007, 150–151).

Jalonen esittelee David Byrnen ”Complexity Theory and The Social Sciences” mukaista kompleksisuusajattelua, jonka mukaan evoluutio liittyy läheisesti polkuriippuvuuteen (path dependency), joka yksinkertaisimmillaan tarkoittaa sitä, että kulloinenkin asiantila riippuu historian saatossa vakiintuneista toimintamuodoista ja rakenteellisista tekijöistä. Polkuriippuvuuden ohella kompleksisuusparadigmassa evoluution käsitteeseen sisältyy mahdollisuus systeemin radikaaliin muutokseen. Evoluution ja radikaalin muutoksen mahdollisuus perustuu systeemin osien keskinäiseen sekä systeemin ja ympäristön väliseen vuorovaikutukseen (Byrne 2001).

Byrnen mukaan kompleksisuusajattelu kytkeytyy yhteiskunnalliseen tutkimustraditioon kolmella toisiinsa liittyvällä tavalla. Ensinnäkin yhteiskunta itsessään on kompleksinen systeemi, joka muodostuu sisäkkäisistä ja toisiinsa kytkeytyneistä alasysteemeistä (nested system), joiden keskinäinen vuorovaikutus rakentuu hierarkisten suhteiden sijaan monensuuntaiselle vuorovaikutukselle. Olennaista mikro- ja makrotason kytkennöissä on se, että ylemmän tason toimintaa ei voida sellaisenaan siirtää yksilöiden käyttäytymiseen.

Toiseksi Byrne korostaa, että sosiaaliset systeemit poikkeavat luonnon systeemeistä erityisesti siinä suhteessa, että ihmisellä on kognitiivista rajoitteistaan huolimatta ainakin jossain määrin kykyä ymmärtää tapahtumien kulkua ja tekojensa seurauksia, mitä puolestaan voidaan pitää tavoitteellisen toiminnan edellytyksenä.

Kolmanneksi kompleksisuusajattelua voidaan pitää implisiittisesti tulevaisuus-orientoituneena lähestymistapana. Byrnen mukaan tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että systeemin dynaamisten vuorovaikutussuhteiden ja kytkentöjen tunnistaminen lisää ymmärrystä vaihtoehtoisten toimintamallien seurauksista ja edistää siten myös tarkoituksenmukaisten toimintapolitiikkojen ja käytäntöjen jäsentämistä.

Uuden systeemiparadigman merkittävä edustaja on Niklas Luhmann. Hänen mukaansa maailman ykseys on jakautunut komplekseksi moneudeksi, mikä puolestaan edellyttää systeemiltä kykyä hyödyntää samanaikaisesti avointen ja suljettujen systeemien toimintatapoja. Yksittäisten toimijoiden tai rakenteiden sijaan Luhmann korostaa systeemien toiminnallisuutta, joka ilmenee kommunikaationa. Kommunikaation avulla sosiaalinen systeemi kykenee ylläpitämään ja uudistamaan itseään (ibid, 152–156).

Käsitellessään demokratian kompleksisuutta Jalonen esittää Geyerin ja Rihaenin (2000, s.2) näkemyksen mukaan perinteisen demokratian perustavanlaatuisena ongelmana newtonilaisen, lineaarisen maailmankuvan ja siihen liittyvän oletuksen yksilöstä rationaalisena oman edun tavoittelijana. Todellisuudessa yksilöiden rationaalisuus on aina suhteellista ja yhteiskunnat kompleksisia kokonaisuuksia.



Kompleksisessa ja keskinäisten riippuvuuksien maailmassa keskeistä on, että myös demokratia ymmärretään evoluutiona, dynaamisena ja mukautuvana (adaptive) prosessina, joka tuottaa optimaalisten tulosten sijaan mahdollisimman hyviä ratkaisuja. Evoluution kannalta olennaista on, että demokraattiset prosessit ovat avoimia ja tukevat osallistumista sekä toimijoiden välistä yhteistyötä. Vaihtoehtojen ja monimuotoisuuden liiallinen kontrollointi ehkäisee muun muassa ympäristössä kehkeytyvien ongelmien tai mahdollisuuksien tunnistamista.

Weberiläisen byrokratian tehokkuus toimii staattisessa ja vakaassa toimintaympäristössä, mutta dynaamisessa ja kompleksisessa maailmassa menestyminen edellyttää epälineaarisen ajattelun hyödyntämistä. Demokratian kannalta perusongelmat liittyvät toimintaympäristön epävarmuuteen, monitulkintaisuuteen ja jatkuviin muutoksiin.

Kompleksisuusajattelun kritiikissä Harvey (2001) pohtii siihen keskeisesti sisältyvää oletusta kommunikaation ja systeemin osien välisen vuorovaikutuksen merkityksestä. Esimerkiksi kansantalouden toimintaa ei Harveyin mielestä voida selittää pelkästään toimijoiden vuorovaikutuksella, vaan tämän lisäksi siihen vaikuttaa toimijoiden käytettävissä olevat resurssit (ibid 156–158).

### *Kompleksisuusteorian käsitteistö*

Pirjo Ståhle on käsitteellistänyt kompleksisuusteoriaa artikkelissaan ”Itseuudistumisen dynamiikka, systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana” (Ståhle 2004, 222). Ståhlen mukaan muutoksen dynamiikka täytyy oppia hahmottamaan entistä selkeämmin, sillä ilman tapahtuman käsitteellistä ymmärrystä kehitysprosesseja on mahdoton toteuttaa tuloksellisesti. Kyse on itseuudistumisen dynamiikasta, joka tapahtuu monen toimijan muodostaman systeemin sisältäpäin tapahtuvan muutosprosessin tuloksena (ibid, 223).

Ståhle erottaa systeemiajattelussa aluksi kolme eri paradigmaa ja esittelee sen jälkeen Luhmannin ”Itseensä viittaavat systeemit” neljäntenä paradigmat. Ensimmäinen paradigma viittaa mekaanisiin järjestelmiin ja keskittyy universaaleihin lakeihin, säännönmukaisuuksiin ja pysyvyyteen. Teorioiden mukaan systeemit nähdään konemaisina järjestelminä, jotka toimivat ennalta määrättyjen lakien mukaan. Perustana on Newtonin klassinen fysiikka, joka on länsimaisen tieteen perusparadigma.

Toinen paradigma perustuu avointen systeemien yleiseen teoriaan, jonka kehitti von Bertalanffy. Systeemejä ei tämän mukaan nähdä suljettuina tai mekaanisina koneina vaan avoimina ja ympäristönsä kanssa jatkuvasti kommunikoivina kehittyvinä organismeina. Paradigma korostaa sekä systeemin vuorovaikutusta ympäristönsä kanssa että sen valinnaisia kehityspolkuja. Avoimet systeemit pyrkivät jat-

kuvasti kohti tasapainoa, sillä epätasapaino tuhoaa systeemin elinmahdollisuudet. Systeemin sisäinen prosessi koostuu input – throughput – output -palautesykleistä, joita se säätelee sisältäpäin.

Kaaos- ja kompleksisuustutkimus tuotti kolme perustavanlaatuaista muutosta aiempiin systeemiparadigmoihin:

1. *Käsitys systeemeistä muuttui.*

Näkökulma muuttui tasapainosta, pysyvyydestä ja jatkuvuudesta epätasapainoon, muutokseen ja epäjatkuvuuteen. Vastoin aiempaa uskomusta systeemin olemassa olon perusedellytys ei ollutkaan tasapainon ylläpito. Kaaos ei ollutkaan ikävä poikkeustila systeemeissä, vaan useissa tapauksissa kehityksen perusedellytys.

2. *Käsitys systeemiin vaikuttamisesta muuttui.*

Tavoitteena ei ollut enää manipuloida tai kontrolloida systeemiä. Sen sijaan systeemiä voitiin ymmärtää ja siihen vaikuttaa vain sisältäpäin, systeemiin osallistumisen keinoin. Ihmisen oli oltava aktiivinen osa systeemiä saadakseen siitä tietoa. Objektiivinen, ulkopuolinen havainnointi oli harhaa.

3. *Tutkimusintressi ja focus muuttuivat.*

Ennen etsittiin yleisiä lakeja, periaatteita, symmetriaa ja harmoniaa. Nyt tahdottiin ymmärtää muutoksen luonnetta, kehittymistä ja radikaaleja uusiutumisprosesseja ilmiöinä.

Kolmas paradigma keskittyy systeemin sisäiseen ja omaehtoiseen dynamiikkaan: Siinä systeemi nähdään äärimmäisen kompleksisena kokonaisuutena, jonka normaalitila on tasapainoton tai kaoottinen. Paradigma korostaa a) systeemin kykyä itseorganisoida ja uudistua, b) epäjatkuvuutta, ennakoimattomuutta ja c) paikkariippumattomuutta.

4. *Luhmannin ”Itseensä viittaavat systeemit”, jonka Stähle esittelee neljäntenä paradigmana.*

Stählen mukaan paradigmojen ymmärtäminen antaa paljon valoa siihen, miten kehitysprojekteja on johdettu ja johdetaan edelleenkin. Paradigmojen pohjalta voi myös ymmärtää niitä ristiriitoja, joita päättäjien ja toteuttajien välille syntyy ja joita on vaikea ratkaista. Jos kehittämisen lähtökohtana on mekaaninen paradigma, on helppo ennakoida, miten erilainen toimintatapa ja erilaisia tuloksia saavutetaan verrattuna tilanteeseen, jossa lähtökohtana on dynaaminen itseohjautuvuuteen perustuva paradigma. Jo pelkästään näiden erojen tiedostaminen voi antaa välineen

Taulukko 1  
Systeemiajattelun paradigmat

<i>Paradigma</i>	<i>Alkuperä</i>	<i>Ominaisuus</i>	<i>Tutkimusintressi</i>	<i>Tavoite</i>
I – Suljetut systeemit	Newton	staattinen, deterministinen, mekaaninen	periaatteet, säännönmukaisuudet, lainalaisuudet	ennustus, kontrollointi
II – Avoimet systeemit	von Bertalanffy	tasapainoinen, itseohjautuva, elävä	palauteprosessit, muutokset, adaptoiminen	ohjaus, ylläpito, kehitys
III – Dynaamiset systeemit	Lorenz Prigogine Maturana Varela	epätasapaino, kompleksisuus, kaoottisuus	itseorganisoituminen, itseuudistuminen, systeemin sisäinen dynamiikka	systeemin oman dynamiikan ymmärtäminen/hyödyntäminen, radikaali muutos, innovaatio

Mukailtu Stähle 1998, 43.

syntyvien ristiriitojen käsittelylle tai sopivan toimintatavan valitsemiselle tilanteen mukaan (Stähle 2004, 227–229).

Dynaamisten systeemien paradigmat Stähle esittelee esimerkkinään Ilya Prigoginen (1967) luoma itseorganisoituvan systeemin kehys. Siinä Prigogine tuo esiin, ettei itseorganisoituminen ole suinkaan poikkeusilmiö, vaan itse asiassa varsin yleinen systeemien ominaisuus. Ilmiön kuvauksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat:

1. ”kaukana tasapainosta” (far from equilibrium)
2. entropia
3. iteraatio
4. bifurgaatio
5. aika

#### *Kaukana tasapainosta:*

Itseorganisoitumista on mahdoton ymmärtää ilman, että tietää, mitä Prigogine tarkoittaa epätasapainolla eli tilalla ”kaukana tasapainosta”. Tasapainottomuus tarkoittaa systeemin sisäistä ristiriitaa: esimerkiksi termodynaamisessa systeemissä kuumaa ja kylmää samanaikaisesti tai sosiaalisessa systeemissä samaan aikaan ilme-

neviä vastakkaisia intressejä. Nämä ääripäät luovat systeemiin jännitteen ja aktivoivat systeemin sisäistä vuorovaikutusta. Tasapainottomuutta aiheuttaa myös se, että systeemi on ulkoa tulevien paineiden kohteena, tai se, että systeemin sisäinen *entropia* estää stabiloitumisen. (Stähle 2004, 231).

#### *Entropia:*

Entropialla on Prigoginen mukaan äärimmäisen tärkeä tehtävä itseorganisoitutumisen prosessissa. Entropialla tarkoitetaan energiaa tai informaatiota, jota systeemi tuottaa, mutta ei voi hyödyntää.

Korkea entropia-aste viittaa myös epäjärjestykseen, tuhlattuihin resursseihin, hyödyntämättömään informaatioon ja epävarmuuteen systeemin sisällä. Entropiaa syntyy silloin, kun systeemi vaihtaa informaatiota ja energiaa yli tarpeen tai kun informaatio on järjestymätöntä, luokittelematonta tai ei-arvostettua.

Entropian tuottamis- ja poistamiskyky määrittää systeemin mahdollisuuden itseorganisoitumiseen. Sosiaalisessa systeemissä entropian lisääntyminen tarkoittaa aina ei-arvotetun informaation runsautta. Useinhan informaatio arvotetaan hyvin nopeasti vanhojen uskomusten tai valtarakenteiden kannalta. Tällöin toimintaa ohjaa ainoastaan sellainen informaatio, joka vahvistaa vanhoja rakenteita. Tällöin entropian vähentäminen estetään ja samalla vähenee myös mahdollisuus itseorganisoitumisen kautta tapahtuvaan uudistumiseen.

Entropian vähentäminen merkitsee aina informaation arvottamista, luokittelua ja valintoja. Näiden mukana epävarmuus, hämmennys ja epätietoisuus hälvenevät ja toiminta alkaa organisoitua uudelleen. Prigoginen mukaan systeemillä on siis oltava kyky sekä tuottaa entropiaa voidakseen saavuttaa epätasapainon tai kaaoksen tilan, että poistaa entropiaa kyetäkseen järjestäytymään uudelleen.

Sosiaaliselle systeemille entropia-kyvykykyys merkitsee kykyä a) hankkia ja käsitellä tietoa, b) kommunikoida, c) käsitellä vastakkaisia intressejä ja ristiriitaisia tietoja d) tehdä päätöksiä, valita paras ja hylätä hyvä, focusoida, priorisoida ja e) hylätä tarvittaessa vanhat valta- ja ajatusmallit (ibid, 232).

#### *Iteraatio:*

Iteraatiolla tarkoitetaan jatkuvaa, äärimmäisen herkkää palauteprosessia tai toimintaa, jonka avulla systeemin sisäinen informaatio ja sen muodostamat mallit välittyvät nopeasti kaikkialle systeemiin. Iteraation ansiosta systeemillä on kyky uudistaa itseään ja kopioida sisäisiä mallejaan mikrotasolta makrotasolle ja päinvastoin. Se on tavallaan koko systeemin voimakeskus. Jotta iteraatio toimisi systeemissä, sen sisäisen vuorovaikutuksen on täytettävä kaksi kriteeriä: ensinnäkin sen on oltava epälineaarista, ja toiseksi sen on perustuttava palautteeseen. Epälineaarisuus tarkoittaa sitä, että uusi informaatio syntyy edestakaisessa vaihdossa ja perustuu edellä lähetettyyn informaatioon.

Sosiaalisessa systeemissä tämä tarkoittaa kommunikaatiota ja on luonteeltaan enemmän dialogista (joka perustuu edellä puhuttuun) kuin informointia (joka perustuu edellä määrättyyn). Iteratiivisen palautteen on aina oltava sekä positiivista, eli kasvua tukevaa, että negatiivista eli kasvua estävää. Vain tällä tavoin perusdynamikasta tulee epälineaarinen.

Iteraatio tekee systeemistä spontaanin ja muutoksille herkän. Iteraatio takaa sen, että mitä tahansa systeemissä tapahtuu, se leviää ja moninkertaistuu (ibid, 233).

*Bifurkaatio ("mahdollisuuksien ikkuna"):*

Bifurkaatio on vyöhyke determinismin ja vapaan valinnan välillä. Bifurkaatio tarkoittaa sitä, että a) systeemin elämässä on tiettyjä aikoja, jolloin se voi tehdä aitoja valintoja, b) näitä valintoja ei voi ennustaa ja c) valinnat ovat peruuttamattomia. Systeemillä on mahdollisuus tehdä valinta kahden tai useamman vaihtoehdon välillä silloin, kun se ajautuu yhä kauemmaksi tasapainotilastaan. Siten bifurkaatio on aina uuden ratkaisun ilmentymä ja tuottaa sellaisen ratkaisun, joka ei ole edellisen struktuurin looginen jatkumo. Siten bifurkaatio on tapahtumana myös innovaation lähde.

Systeemin muutos uuteen tasapainotilaan tapahtuu äkkiä, ikään kuin hyppäyksenä. Bifurkaatiopisteessä systeemi hylkää valtavan määrän informaatiota, jolloin entropian määrä laskee ja syntyy uusi järjestys. Bifurkaatiopiste on avainkäsite silloin, kun puhutaan palautumattomista (irreversible) muutoksista itseorganisoituvissa systeemeissä. Kun systeemi ajautuu yhä kauemmaksi alkuperäisestä tasapainotilastaan, se voi tehdä valinnan vain olemassa olevien uusien mahdollisuuksien välillä eli paluu vanhaan on mahdoton. Bifurkaatio ei välttämättä vaadi kaaosta, vaan epätasapainon tila riittää ja se, että tilanne on autenttisen avoin eli ennalta määräämätön. Systeemin tekemää valintaa ei voi ennustaa edes teoriassa.

Systeemin historiallinen polku, jonka kautta se on kehittynyt, sisältää sarjan vakaita vaiheita, joissa deterministiset lait vallitsevat, sekä epästabiileja vaiheita eli bifurkaatiopisteitä, joissa systeemi voi valita useista vaihtoehtoisista mahdollisuuksista. Prigoginen mukaan tämä sekoitus välttämättömyyksiä ja mahdollisuuksia muodostaa systeemin historian (ibid, 234).

*Aika:*

Aika on systeemin kannalta sekä subjektiivinen että objektiivinen. Subjektiivinen aika tarkoittaa sitä, että systeemi luo oman historiansa omien valintojensa kautta. Bifurkaatiot eivät luo ainoastaan uutta järjestystä, vaan varustavat systeemin samalla myös uusilla ominaisuuksilla ja rakenteilla. Entropian tuottaminen pakottaa systeemiä menemään jatkuvasti eteenpäin, kehittymään ja etsimään uusia muotoja. Tämä vaatii aikaa. Tällainen evoluutio on sisäänrakennettu systeemiin: se on sys-

teemin olemisen tapa. Ajan kuluessa kaikki systeemin osat ja sen alasysteemit vievät yhdessä evoluutiota eteenpäin.

Itseorganisoitumisessa entropialla on päärooli, koska entropia on pääkäsite myös evoluution ja ajan näkökulmasta. Luonnossa ja ihmiselämässä entropia tuottaa jatkuvaa kehitystä ja eteenpäin menoa, jossa aina on mukana toisaalta innovatiivinen, toisaalta deterministinen puoli. Elämme sekä välttämättömyyden että luovuuden, sekä olemisen että joksikin tulemisen rajapinnoilla (Being and Becoming).

Luomisprosessissa eli siirtymisessä yhdestä bifurkaatiopisteestä toiseen oikean ajoitus on tärkeä. Bifurkaatiot ilmenevät yllätyksellisesti ja vain bifurkaatiopisteiden mukana avautuu valinnan ja muutoksen mahdollisuus. Kaikilla systeemeillä on oma historiansa eli palautumaton sarja tapahtumia, jotka muodostavat ainutlaatuisen elämän polun. Voidaan väittää, että jokainen prosessi aikaa myöten tuottaa oman ainutlaatuisen mallinsa (pattern) tuloksena kaaoksen ja uuden järjestyksen vaihtelusta. Itseorganisoituville systeemeille tämä tarkoittaa että ajan hallitseminen on olennainen asia. Entropian kumuloituminen vie aikaa, informaation vaihtaminen vie aikaa, iteratiivinen palauteprosessi vie aikaa – ja bifurkaatiopisteillä on oma ilmenemisaikansa.

Bifurkaatiopisteet tuottavat sosiaalisille systeemeille, ryhmille, organisaatioille tai verkostoille erityisen haasteen. Bifurkaatiopisteitä ei voi kontrolloida tai ennustaa, mutta ne voi tunnistaa. Käytännön toiminnan kannalta on oleellista, kyetäänkö bifurkaatiopisteet tunnistamaan kyetäänkö niihin reagoimaan silloin, kun on oikea aika. Olennaista on oivaltaa oikea aika ja ostata toimia oikea-aikaisesti, ei liian myöhään eikä liian aikaisin (ibid, 235).

### *Neljäs paradigma, Luhmannin ”Itseensä viittaavat systeemit”*

Neljäntenä paradigmana Stähle esittelee Luhmannin ”Itseensä viittaavat systeemit”. Saksalainen Niklas Luhmann on laajentanut aiempaa luonnontieteellisestä näkökulmasta kehitettyä teoriaa ja soveltanut sitä sosiaalisiin systeemeihin. Luhmannin sosiaalisten systeemien teoria on nykyisin ainoa yleinen teoria, jonka voidaan väittää esittäneen uuden paradigman.

Luhmannin mukaan kommunikaatio on systeemin perusta. Sosiaaliset systeemit käyttävät kommunikointia autopoieettisen uudistumisen menetelmänä eli vain kommunikoimalla systeemi kykenee ylläpitämään ja monistamaan itseään. Kommunikatiolla Luhmann viittaa toimintaan tai tapahtumaan, ei niinkään käsiteltäviin asioihin.

Avoimien, suljettujen ja itseorganisoituvien systeemien lisäksi Luhmann esittelee uuden systeemikategorian, joka on ”itseensä viittaavat systeemit” (self-referential systems). Ne voivat säädellä omia rajojaan eli ne avautuvat ja sulkeutuvat omaehtoisesti ja ovat siten samalla aikaa sekä suljettuja että avoimia.

Taulukko 2  
Itseorganisoituvat systeemit Prigoginea mukailleen

<i>Itseorganisoitumisen pääkäsitteet</i>	<i>Kaukana tasapainosta</i>	<i>Entropia</i>	<i>Iteraatio</i>	<i>Bifurkaatio</i>
Ominaisuus	jatkuvaa tai ajoittaista	turhaa ylijäämää, ei voida suoraan hyödyntää	epälineaarista, palautteeseen perustuvaa	välttämättömyy- den ja vapauden välissä
Ilmenemismuoto	heilahtelut, systeemin sisäi- set ristiriidat, systeemin ulkoiset paineet	runsas informaa- tion vaihto, epävarmuuden ja hämmennyksen sietäminen	reaktio- ja palau- teherkkyys, positiivinen ja negatiivinen palaute	oikea ajoitus
Merkitys itseuudistumiselle	radikaalin muutoksen perusedellytys	uuden järjestyk- sen luominen	kumuloituva voima	innovaatio ja uudet ratkaisut

Perustuu Stähle 2004, 230–235.

Luhmannin mukaan itseuudistuminen voidaan nähdä tapahtumana, joka perustuu ensisijaisesti kolmeen ratkaisevaan kriteeriin. Ensimmäinen on kaksoisriippuvuus. Sosiaalisten suhteiden laatu on olennaista systeemin itseuudistumisen kyvylle eli osallistujien täytyy kohdata toisensa samalla tasolla. Molemmipuolinen riippuvuus täyttyy tunnustaa, riski luottamussuhteiden muodostamisesta tulee ottaa huomioon ja osallistujien tulee toimia sen pohjalta. Kaksoisriippuvuus ei edellytä yhteisiä arvoja, symboleja tai konsensusta. Sitä vastoin *välttämätön ehto vuorovaikutukselle on molemmipuolinen luottamus ja tunnustettu riippuvuussuhde*.

Toinen kriteeri koskee informaation laatua. Informaation vaihto – kommunikointi – on edellytys systeemin toiminnalle, koska vain kommunikointi tuottaa toimintaa. Pystyykö systeemi uudistumaan itsenäisesti vai ei, riippuu sen informaation laadusta, jota systeemin sisällä vaihdetaan. Luhmann painottaa sellaisen informaation tärkeyttä, josta tulee systeemin peruselementti ja käyttövoima (”process element”). Tällä Luhmann viittaa informaatioon, jota jaetaan kokemuksen diskursissa eli informaatio liittyy kokemukseen ja herättää samalla kokemuksen kuulijassa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vaihdettu informaatio vaikuttaa niihin ihmisiin, jotka muodostavat systeemin, ja tällä tavalla samalla muuttaa systeemin tilaa. Sellainen informaatio, joka ei muuta systeemin tilaa, on merkityksetöntä. Systeeminen viesti ei ole koskaan pinnallinen, vaan sen sijaan se aina koskettaa tavalla tai toisella. (Stähle 2004, 242).

## *Merkitykset*

Stählen esittämä kolmas kriteeri liittyy merkityksiin. Luhmann osoittaa, että merkitykset luodaan kollektiivisesti systeemin sisällä, yhdessä tuotettujen tapahtumien seurauksena. Merkitykset eivät ole koskaan täysin valmiita, eikä niitä siten voi suoraan siirtää muille. Merkityksen luonti vaatii aina kaksoisriippuvuussuhteita, jotka vuorostaan tuottavat toimintaa. *Täten merkitykset ovat systeemin rakenteellisia peruselementtejä.* Kaikki operaatiot perustuvat merkityksille ja merkitykset ohjaavat toimintaa.

Luhmannin näkemyksestä on erotettavissa itseuudistumisen kriteerit, jotka ovat itseensä viittaavan systeemin toiminnallisia perusedellytyksiä:

1. yhteys toisten systeemien kanssa
  - käyttäminen referenssinä
2. kaksoisriippuvuus
  - symmetrinen riippuvaisuus (vallan tasapaino)
  - luottamuksen antaminen vapaaehtoisesti
3. kokemusperäinen informaatio
  - tieto tapahtumana
  - informaatio, joka on tuotettu kokemuksellisessa diskurssissa, jolla on voimaa muuttaa systeemin tilaa
4. kollektiivisesti tuotettujen merkitysten luonti

Nämä kriteerit ovat nähtävissä siinä tavassa, jolla systeemi viittaa itseensä. Samalla ne osoittavat, miten itseensä viittaaminen (self-reference) on se tapa, jolla systeemi hallitsee sisäistä kompleksisuuttaan.

Systeemisen ajattelun neljäs paradigma eli dynaamisuus, kaoottisuus ja itseorganisointuvuus kiinnittää huomion siihen, että jokaisessa systeemissä on oma sisään rakennettu potentiaalinsa, jota on oikeissa olosuhteissa ja oikeanlaisella toiminnalla mahdollista hyödyntää.

Mekaanisen ajattelun mukaan systeemin komponentit – eli vaikkapa organisaation jäsenet – voidaan valjastaa toteuttamaan ennalta asetettuja päämääriä johtamis- ja kontrollijärjestelmien tuella.

Innovatiivisen kehittämisen ja siten myös organisaatioiden kilpailukyvyn salaisuus on paljolti siinä, opitaanko itseorganisointumista hyödyntämään vai tuhlaataanko mahdollisuudet liiallisen kontrollin kahleisiin. Innovaation systeemiset perusedellytykset keskittyvät esimerkiksi systeemin kykyyn kestää uhkia omia valta- ja ajatusrakennelmiaan vastaan. Vallitsevan olotilan kyseenalaistaminen ja avoimuus uusille mahdollisuuksille on sekä yksilö- että organisaatiotasolla erittäin suuri haaste.



Taulukko 3  
Itseensä viittavien systeemien luonnehdinta

<i>Pääkäsitteet</i>	<i>Itseensä viittaaminen (self reference)</i>	<i>Kaksoisriippuvuus (double contingency)</i>	<i>Informaatio</i>	<i>Merkitys</i>
Ominaisuus	muista erottuva ydin	keskinäinen, tiedostettu, positiivinen riippuvuus	kokemus – ei esitys, tapahtuma – ei fakta	systeemin toiminnan ja rakenteen peruselementti
Ilmenemismuoto	itsen määrittely, rajojen itsesäätely, kontaktit muiden systeemien kanssa	tasavertaisuus, luottamus, riskinotto	informaation vaihto, reaktiot ja vastaukset, dialogi	kollektiivinen prosessointi (kaksoisriippuvuussuhteissa)
Merkitys itseuudistumiselle	kompleksisuuden sisäinen kontrolli	systeemin sisäinen kiihdytin	uudistumisvoima	luo systeemin mahdollisuudet

Mukaillen Ståhle 1998, 90, Ståhle 2004, 248.

Myös itse informaation prosessointi eli entropiaa tuottava kommunikaatioprosessi on vastoin kaikkea sitä järjestystä, jonka varassa organisaatiot ovat aikojen kuluessa oppineet toimimaan. Ensinnäkin on kestävä epävarmuutta, joka syntyy alkuvaiheen hämmennyksestä. Jos ratkaisua ruvetaan pakottamaan, ennekuin riittävä määrä entropiaa on tuotettu, itseorganisoituminen ja sen mukana uudet ratkaisut tai innovaatiot jäävät tapahtumatta. Toisaalta itseorganisoituminen vaatii myös sitä, että bifurkaatiopisteet osataan hyödyntää. Ratkaisut tällaisessa prosessissa eivät synny äänestämällä vaan kommunikoimalla: yleensä aineisto puhuu itse puolestaan ja alkaa omaehtoisesti organisoitua siten, että seuraavat askeleet ovat selkeästi näkyvissä.

Yksilön omassa luovassa työskentelyssä tämä vaihe kiteytyy usein oivalluksen hetkeen – ahaa elämykseen – jolloin ratkaisu ikään kuin pulpahtaa esiin omasta voimastaan. Se näyttää tulevan tyhjästä, mutta sitä on aina edeltänyt laaja, tietoinen ja alitajuinen informaation keruu.

Luhmannille itseuudistuminen on jokseenkin erilainen käsite kuin Prigoginelle. Luhmann korostaa systeemin vakiintunutta identiteettiä eli systeemin kykyä uusintaa itseään jatkuvasti tunnistettavana itsenään. Hän painotta jatkuvuutta, prosessinmukaista kehitystä ilman kriisejä, kun taas Prigoginen näkökulma korostaa äkillisempää ja dramaattisempaa muutosta.

Käytännön kehittämistyössä – tapahtuu se sitten organisaatioissa tai verkostoissa – käsiteltävän tiedon laatu on merkittävää tulosten saavuttamiselle. Nonakan

(1995) tunnetuksi tekemä tiedon kaksijako – explicit ja tacit –, ei Luhmannin mukaan ole olennaista. Hän korostaa sen sijaan tiedon vaikutusta: missä muodossa tieto sitten onkaan, siitä pitäisi muodostua systeemiä muuttava voima (process element). Jos kehittäjät vaihtavat informaatiota joko teknisin välinein tai keskustellen, mutta eivät vaikutu toistensa puheenvuoroista, tieto jää merkityksettömäksi eikä vie kehitystä eteenpäin. Ståhle kysyykin, osataanko nykyisissä kehitysprojekteissa kiinnittää huomiota siihen, muodostuuko tieto yhteiseksi kokemukseksi vai jääkö sen vain ”kuolleeeksi kirjaimeksi”. Usein rakenteisiin, järjestelmiin ja muotoihin on paljon helpompi puuttua kuin tarkastella aidosti sitä, mitä organisaatiossa oikeasti *taphtuu*.

Sekä Prigogine että Luhmann ohjaavat meitä kiinnittämään huomion mikrotason kommunikaatioprosesseihin. Molempien mielestä itseuudistumisen mahdollisuus perustuu juuri kommunikaatioon. Se, millaiseen vuorovaikutukseen systeemi kykenee, määrittää samalla sen mahdollisuuden uudistumiseen, radikaaliin muutokseen, innovaatioon ja vaikutusvoimaan.

Molemmat kiinnittävät huomioita niin ikään niihin valtarakenteisiin ja vallan ilmenemismuotoihin, jotka ohjaavat kommunikaation toteutumista. Prigoginen näkemyksessä entropian tuottaminen edellyttää tasavertaista informaation vaihtoa ilman valtakeskittymiä, mikä on perusedellytys itseorganisoidumiselle. Luhmann taas korostaa kaksoisriippuvuutta ja sen edellyttämää tasa-arvoa ja keskinäistä luottamusta, joita ilman merkitykset eivät voi systeemeissä kehittyä.

Ståhle korostaa, että kun pyritään saamaan systeemin kehityspotentiaali täyteen käyttöön, on kiinnitettävä huomio ennen kaikkea kommunikaatiossa ilmeneviin valtarakenteisiin (Ståle 2004, 241–251).

Keskinäisriippuvuuden ja yhteisevoluution ohella emergenssi on yksi kompleksisuusteorian keskeisimmistä käsitteistä. Vapaasti suomennettuna emergentti kehitys tarkoittaa esille sukeltavaa, pinnalle, tietoisuuteen sukeltavaa, tietoisuuteen pulpahtavaa, usein tiedostamatonta kehityskulkua (Sotarauta 2004, 25).

Kompleksisuusteoreettinen käsitteistö tarjoaa hypoteesini mukaan sekä rakenteen että toimivuuden arviointiin sopivat kriteerit. Rakenteen arviointiin näyttää soveltuvan pääkriteeriksi ”kaukana tasapainosta” ja toimivuuden arviointiin merkitys-käsite.

## 2.4 Budjettiteoria

Aaron Wildavsky on tutkinut USA:n liittovaltion että osavaltioiden budjettiprosesseja ja kuvannut niitä kirjassaan ”The Politics of The Budgetary Process” (Wildavsky 1964). Tutkimustensa perusteella Wildavsky on kehittänyt budjettiprosessien ver-

tailuteorian, johon tukeutuen hän on arvioinut neljän eri maan, USA:n, Ranskan, Englannin ja Japanin budjettikäytäntöjä (Wildavsky 1975).

Teoria rakentuu budjettiprosessin ymmärrykselle. Ensinnäkin budjetointi on rahallisten resurssien osoittamista inhimillisiin tarpeisiin. Resurssit ovat rajallisia, mutta inhimilliset tarpeet eivät sitä ole. Budjetti on rajallisten resurssien jakomekanismi. Budjetin taustalla on aina ristiriita, toiveita ja tavoitteita on enemmän kuin käytettävissä olevaa rahaa.

Budjetti kuvaa mennyttä ja määrittelee tulevaa. Budjetti on nähtävä välineenä, jolla tavoitellaan parempaan yhteiskunnallista tehokkuutta ja pyritään tukemaan taloudellista kasvua. Budjetit ovat signaaleja, jotka ilmaisevat kaikkein käytännöllisimmin poliittisen toiminnan painopisteet.

Budjetti on vallankäytön väline. Rahasta käydään jatkuvaa kamppailua. Rahan tavoittelijoilla ja rahanvartijoilla (valtiovarainministeriöllä) ovat eri motiivit. Vastakkaisista tavoitteista huolimatta rahan tavoittelijoiden ja vartioiden on toimittava yhdessä. Wildavsky korostaa, että kamppailussa tarvitaan luottamusta, joka perustuu molemminpuolisiin hiljaisesti hyväksytyihin kamppailun sääntöihin. Budjettipäätökset perustuvat lopulta poliittisiin arviointeihin käytettävissä olevista vaihtoehtoista.

Budjetoinnin suurin pulma on sen kompleksisuus. Budjetioijat toimivat aina rajoitetun rationaalisesti, tässä Wildavsky viittaa Simonin päätöksentekoteoriaan. Budjetioijien tärkein strategia kompleksisissa päätöstilanteissa on inkrementalistinen toimintatapa. Se perustuu toimintaan olemassa olevalta pohjalta pienin askelin (Wildavsky 1975, 3–5).

Inkrementalistista budjetin valmistelukulttuuria Wildavsky kuvaa tiivistäen siten, että budjetoinnissa määrävänä tekijänä toimii edellisen vuoden budjetin koko ja sisältö. Enin osa budjetin sisällöstä perustuu aiempiin päätöksiin. Vuositainen liikkumavara on normaalioloissa pieni, koska määrärahat on sidottu laeilla ja muilla sitovilla päätöksillä. Vuosibudjetti on kuin jäävuori, josta suurin osa on pinnan alla ja ulkopuolella kenenkään vaikutusmahdollisuuksien (Wildavsky 1964, 13).

Valtiovarainministeriön budjettivirkamies kuvasi haastattelussa suomalaista nykykäytäntöä seuraavasti:

*Budjettiprosessi on niin nopea, että kun paperit tulee tänne ja niitä käsitellään, siinä välissä ei paljon ministeriöiden kanssa keskustella. Sektorihenkilön ainoa tarve keskustella on lisäselvitysten pyytäminen ja ne ei ole substanssiin liittyviä lisäselvityksiä, vaan siitä, että miksi joku luku on muuttunut edelliseen vuoteen verrattuna näin paljon. Perusta on historiassa (Vv, 83).*

Wildavskyn mukaan budjettivirkamiehet käsittelevät käytännössä vain suhteellisen pieniä lisäyksiä tai vähennyksiä entiseen pohjaan ja noudattavat käsittelyssään kolmea perustapaa, yksinkertaisuutta, tyydyttävyyttä ja kokeilua. Yksinkertaisuus merkitsee yhtäläistä prosenttilisäystä kaikille, jos taloudessa on liikkumavaraa tai jos on leikkaustarve, leikataan sama kaikilta. Budjettivirkamiehet eivät pyri parhaaseen kokonaistulokseen vaan tavoittelevat tyydyttävää ja politiikoille riittävää ratkaisua. Uusien menovaatimusten kohdalla budjettivalmistelijat pyrkivät hillitsemään menoja kokeiluilla. Rahoitetaan kokeilu ja odotetaan kokemuksia (Wildavsky 1968, 11–13).

Virastojohtaja kuvasi valtiovarainministeriön toimintatapaa:

*Oli selvä tarve lisärahoitukseen, joka oli oman ministeriön kanssa todettu. Valtiovarainministeriön vastaus oli, emme usko, mutta katsotaan syksyllä, jos se on toteutunut, annetaan sitten lisää (Vrv, 124).*

Valtiovarainministeriössä budjettiesityksen valmistelu näyttää toimivan Wildavskyn teorian mukaisesti eli inkrementaalisesti.

Budjettiteoria tarkastelee budjetin perustaa, taloudellista tilaa ja talouden ennakoitavuutta nelikenttäanalyysillä:

#### Budjetin perustan analyysikehikko

1. KENTTÄ Taloudellinen tila hyvä Ennakoitavuus hyvä	2. KENTTÄ Taloudellinen tila huono Ennakoitavuus hyvä
3. KENTTÄ Taloudellinen tila hyvä Ennakoitavuus huono	4. KENTTÄ Taloudellinen tila huono Ennakoitavuus huono

Mukaillen Wildavskya 1975, 12.

Wildavskyn vertailevan budjettiteorian viitekehyksen pysyvät tekijät ovat: niukkuus ja kompleksisuus. Teorian pääkriteerit, joiden perusteella hän arvioi budjettiprosesseja, ovat (1) taloudellinen tila, (2) taloudellinen ennakoitavuus, (3) menojen taso, (4) poliittis-hallinnollinen rakenne ja (5) budjettieliitin kulttuuri (Wildavsky 1975, 16–15).

Tutkimukseni koskee Wildavskyn viitekehyksessä poliittis-hallinnollisen rakenteen muutosta ja toimivuustutkimuksen osalta budjettieliitin kulttuuria.

## 2.5 Valtateorioista

Wildavskyn korostaa eri yhteyksissä budjettia yhteiskunnallisen vallan käytön ja hallinnan välineenä. Hänen postuumin kirjansa ”Budgeting and Governing” rakentuu budjettivallan merkityksen korostamiseen (Wildavsky & Swedlow 2007).

Paula Tiuhonen on käsitellyt yksityiskohtaisesti suomalaista budjettivallan käyttöä kirjassaan ”Budjettivalta” (P. Tiuhonen 1989) ja Seppo Tiuhonen samaa asiaa kirjassaan ”Talouden Ylivalta” (S. Tiuhonen 1990).

Hallberg, Martikainen, Nousiainen ja Tiukkanen katsovat, että vakaantuneen valtioyhteisön johtajuus perustuu kolmenlaisiin vallan välineisiin muodolliseen tai institutionaaliseen hallitsemisvaltaan, suostuttelu- ja neuvotteluvaltaan sekä retoriiseen valtaan (Hallberg & al 2009, 15).

Harisalon mukaan järjestelmäteoreettisessa ajattelussa ei vain organisaatiolla vaan myös ihmisillä itselläänkin on valtaa. Vaikka valta on pysynyt organisaatioteorioiden ajallisessa teorioiden kehityksessä enemmän tai vähemmän selväsanaisesti, siihen pätee yhä edelleen Folletin vuonna 1925 tekemä huomio: ”On tuskin toista sanaa, jota olisi käsitelty yhtä huolimattomasti ja joka tarvitsisi yhtä paljon huomiota kuin valta” (Harisalo 2008, 199).

Harisalo katsoo, että vallan merkitys on ollut pitkään piilevänä organisaatioanalyysissä, vaikka esimerkiksi Weber korosti sen merkitystä analysoidessaan organisaatioiden byrokratisoitumista. Oikein ymmärrettynä valta on organisaatioille keino eikä tavoite (ibid, 213). Poliittis-hallinnollisessa talousohjausjärjestelmässä mielestäni valta on kuitenkin todellisuudessa sekä tavoite että keino.

Vartolan mukaan ”mukautumisessa” tai ”parantamisessa”, jollaiseksi useimmat reformitavoitteet muotoillaan, on usein kuitenkin kyse vallasta, valta-asemien saavuttamisesta, säilyttämisestä tai vahvistamisesta. Täsmällisempi vastaus rakenteellisen muutoksen ongelmiin voitaisiin saada valta-asemien muutosten analyysillä. Rakenteellisen muutoksen selitysmalli voitaisiin konstruoida valtarakenteiden ja organisaatorakenteiden, so. niiden ilmiöpiirteiden suhdemuutosten analyysillä (Vartola 2004, 56–57).

Harisalo viittaa Floyd Hunterin elitismiksi kutsuttua valtateoriaa koskeviin tutkimuksiin, joiden mukaan vallalla on taipumus keskittyä muutamille harvoille taloudellista eliittiä edustaville ihmisille. Organisaation eliitti on suhteellisen yksimielinen tietyistä perusarvoista. Se ei kuitenkaan ole suljettu piiri, sillä siihen voi nousta omaksumalla eliitin arvot (Harisalo 2008, 209). Wildavskyn budjettiteoriaan kuuluu yhtenä osiona budjettieliitin kulttuuri (ks. budjettiteoria).

Tutkimusekonomisista syistä olen tässä teoriaosiossa vain viitteellisesti käsitellyt valtateorioiden moninaisuutta. Mistään yhtenäisestä valtateoriasta tuskin voi puhua. Hajauttamisteoria, jota esitellään jatkossa erikseen, on yksi monista valtateorioista. Vallan merkitys on tämän tutkimuksen kannalta oleellinen.

## 2.6 Byrokratiateoria

Martin Albrow on käsitellyt byrokratian historiaa, byrokratiakäsitteitä ja Weberin byrokratiateorian kehittymistä. Käsitteen osalta hän tuo esiin sen moninaisuuden. Byrokratia käsitteellä kuvataan hallinnon virkamieskuntaa, julkista hallintoa, minkä hyvänsä hallinnon organisaation hallintatapaa, hallinnollista tehokkuutta tai tehotomuutta (Albrow 1970, 130).

Albrow huomauttaa, että Weber itse ei koskaan määritellyt byrokratia käsitettä. Hän pitää sitä yllättävänä ja toteaa, että Weberin yleinen byrokratia teoria (his general concept of bureaucracy) täytyy perustaa viittausten varaan, joita hän teki runsaasti (ibid, 40).

Vartolan mukaan hallintotieteen perusteorianana pidetään yleisesti teoriaa byrokratiasta. (Vartola 2009, 13). Tieteen piirissä sanaa byrokratia käytetään yleisemmin tarkoittamaan erityislaatuista virkamieshallintoa (ibid, 27). Hallintotieteen perusteoria on Weberin tieteellisen työhön perustuva teoria.

Vaikka Weberin teoria tunnetaan yleisesti, niin tämänkin teoriatarkastelun yhteydessä on perusteltua tuoda esiin sen keskeisimmät piirteet, joita ovat a) ehdoton lojaalisuus, joka varmistetaan virkamies-oikeudellisin säädöksin, b) kaiken toiminnan perustuminen lakiin, c) korkeatasoinen tekninen asiantuntemus, sekä d) erityinen virkamiesasema, jonka keskeisinä piirteinä ovat viran pysyvyys ja virkaan sisältyvä erityinen auktoriteettiasema (ibid, 29).

Weberin byrokratiateorian mukaan virkamieheltä vaaditaan ensisijaisesti kahta ominaisuutta, kuuliaisuutta sekä tiedollista asiantuntemusta. ”Kvalifioitunut byrokraatti” on siten kuvattavissa puolueettomaksi, hallitsevalle järjestykselle lojaaliksi hallinto-oikeudenosaaajaksi, perustuhan hallinto lakiin. Puolueeton, ylimmilleen ehdottoman lojaali, lakia tiukasti noudattava ja persoonaton ja rationaalinen byro-

kratia takaa hallitsemisen tarkoituksperät parhaiten, olivatpa ne millaisia tahansa. Byrokratian rationaalisuus sisältää ainakin seuraavat elementit:

1. Formaalisuus

Kaikki hallinto perustuu kirjoitettuun lainsäädäntöön, joka koskee samalla tavoin kaikkia – yhtäläisesti koko maan kansalaisia ja hallinnonosalta kaikkia virkamiehiä. Lailla määritellään täsmällisesti, jokaisen viraston ja yksittäisen viraston toimivalta. Byrokraattinen hallinto muodostaa henkilöistä riippumattoman rakenteen. Byrokratiassa toimivaa virkamiestä, byrokraattia ohjaa erityislaatuinen eettinen näkemys. Hän toimii kaikessa persoonattomuuden hengen mukaisesti ”ilman vihaa tai intohimoa, ilman tunteita tai innostusta” Byrokraatti on kuin raha markkinataloudessa, väline, joka ei kysele tarkoitustaan.

2. Tehokkuus

Täysin kehittynyttä byrokratiaa voidaan täsmällisyydessä ja nopeudessa, yksiselitteisyydessä, jatkuvuudessa, yhtenäisyydessä sekä materiaallisten ja henkilöstökustannusten hallittavuudessa, yhtenäisyydessä verrata koneeseen. Kaikissa näissä suhteissa se on ylivoimainen verrattuna muihin hallinnon muotoihin – aivan samoin kuin kone on suhteessa ei mekaaniseen tuotannon muotoon. Tehokkuus mahdollistaa toiminnan ja tulosten laskettavuuden ja ennustettavuuden. Samalla se tekee byrokratiasta korkealle kehittyneen vallan välineen sille, joka sitä kontrolloi.

3. Asiantuntemus

Mitä monimutkaisemmaksi elämän tekninen ja taloudellinen perusta tulee, sitä tärkeämmäksi virkamiehen tekninen asiantuntemus muodostuu, ja myös se korostaa byrokratian rationaalisuutta.

Asiallisuus, asiantuntemus, ammatillinen osaaminen ja tekninen pätevyys ovat hyvän byrokraatin tunnusmerkkejä. Byrokratia kehittyy sitä täydellisemmäksi, mitä enemmän se epähumanisoituu, mitä enemmän kaikki ”irrationaaliset”, tavalla tai toisella tunteisiin liittyvät elementit kyetään eliminoimaan sen toiminnasta. Byrokratian etiikka on sopeutumista, mahdolliseen mukautumista. Juuri tämä eetos on Weberin mukaan se tekijä, joka estää vahvasti arvoihin suuntautuvan, autonomisen personallisuden muodostumista. Mitä tärkeemmän aseman tekninen asiantuntemus byrokratiassa saa, sitä vähemmän responsiiviseksi byrokraattinen organisaatio muodostuu sellaisille, joilta tämä asiantuntemus puuttuu. Yksittäinen byrokraatti on vain ratas koneistossa, jonka

perimmäinen arviointikriteeri on sen tekninen toimivuus ja sujuvuus. Näin ollen byrokratia avaa aina kanavat Vartolan mukaan teknokratisoitumiselle (Vartola 2009, 31–32).

Weberin teoria oli ensimmäinen perusteellinen organisaatioteoria. Se selitti, miksi, miten ja millaiseksi työelämän organisaatioiden perusrakenteet olivat syntyneet. Siksi teoriaa pidetään hallintoa tutkivissa tieteissä alan perusteorianä. Se on teoriانا ajattelun väline, jonka avulla voimme tutkia mitä erilaisimpia organisaatioita. Voimme verrata nykyajan hallintoja menneisiin hallintoihin, mutta voimme myös sen avulla verrata kehittyneiden ja kehittyvien maiden hallintoja. Se on pätevä työkalu paremman hallinnon luomisessa (ibid, 32).

Weberin hahmottama byrokratia kuvaa hyvin kehittyneiden kapitalististen länsimaiden hallintojärjestelmiä. Jokaisella maalla on omat erityispiirteensä, perusperiaateiltaan niiden hallinnot ovat byrokratian kaltaisia. Julkinen hallinto on erityisesti hyvinvointivaltion kaudella ottanut hoitaakseen erilaisia palvelutehtäviä ja sitä mukaan kuin tehtävät ovat kasvaneet, ovat myös byrokratian synnyttämät ongelmat kasvaneet. Byrokratia ei alkujaan milloinkaan rakentunut eikä sitä tietoisesti rakennettu kansalaislähtöiseksi ja palvelevaksi. Byrokraattisesti tuotettujen julkisten palvelujen lisääntyessä kasvoi myös byrokratian kritiikki.

Byrokratiakritiikin olemus on Vartolan mukaan tiivistettävissä kahteen olennaiseen luonnehdintaan. Ensiksi organisaatiotutkija Michael Crozierin toteamukseen, että ”byrokraattisia ovat organisaatiot, jotka ovat kykenemättömiä korjaamaan omaa toimintaansa”. Toinen byrokratian syvintä olemusta luonnehtiva teesi väittää, että ”byrokratia on epäluottamukseen perustuvaa hallintoa”. Perinteisesti on hallinnon sisällä kaikkea epäiltävä, valvottava ja tarkastettava.

Vuosisataisen kulttuurisen perinnön vuoksi byrokratioille on ollut tyypillistä vahva sisäinen valvonta, mikä on selvimmin näkynyt äärimmilleen vietyinä legalismina. Kaiken toiminnan on oltava lakiin, niihin perustuviin asetuksiin ja niitä täydentäviin viranomaisten päätöksiin ja määräyksiin perustuvaa. Hallinnon sisäinen laillisuus- ja taloudellisuusvalvonta on ollut laajaa. Sen sijaan tarkoituksenmukaisuus valvonta ja arviointikin on ollut toistaiseksi vähäistä (ibid, 33–34).

Weberin teesi byrokratiasta rationaalisimpana ja tehokkaimpana hallinnon muotona pätee nykymaailmassa oikeastaan ja rajoitetusti valtion alkuperäisillä tehtäväalueilla. Näitä ovat yhteiskunnan sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, maanpuolustus sekä myös valtiovarainhallinto. Kaikilla näillä tehtäväalueilla yhteisiä piirteitä ovat virkamiehiltä edellytetty ehdoton lojaliteetti valtion etua kohtaan, vahva normisidonnaisuus sekä epäluottamukseen perustuva, vahvasti kontrollikeskeinen toimintatapa.

Byrokratialla on suuria ongelmia yhteiskunnan hyvinvointi- ja palvelutehtäviä hoitavissa julkisissa organisaatioissa. Byrokraattinen organisaatio ja hallinto eivät



kaiken kaikkiaan sovi modernin yhteiskunnan palvelukeskeisiin organisaatioihin, joissa tulisi vallita kansalaisläheisyys ja asiakaskeisyys, palvelukyky, lojaalisuus asiantuntemusta ja osaamista kohtaan, sekä taito ja mahdollisuus uusiutua ympäristön ja asiakkaiden muuttuvien tarpeiden mukaan. Nykypäivän byrokratioiden purkamisen kolme keskeistä perussuuntaa ovat (1) hajauttaminen, desentralisointi, (2) itseohjautuvien ja taloudellisten itsenäisten julkisten organisaatioiden rakentaminen sekä (3) virkamiesten aseman muuttamisen (ibid 34).

Tämän tutkimuksen osalta katson, että valtiokonsernin talousohjausuudistuksessa manageristinen tulosohtaus haastoi perinteisen byrokraattisen ohjaustavan ja osin myös poliittisen ohjauksen. Uudistuksia arvioin myös näiden haasteiden näkökulmasta.

## 2.7 Kontingenssiteoria

Paul Lawrence ja Jay Lorsch käyttivät v. 1967 ”Organisation and Environment” -tutkimuksessaan tiettävästi ensimmäisinä käsitettä kontingenssiteoria, jolla he kuvasivat organisaatioiden ja ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Kontingenssiteorian tavoitteena on ymmärtää kuinka ja missä määrin erilaiset ympäristötekijät ohjaavat organisaatioita muokkaamalla niiden sisäisiä olosuhteita. Kontingenssiteoriaa kutsutaan myös ympäristöteoriaksi (Harisalo 2008, 217).

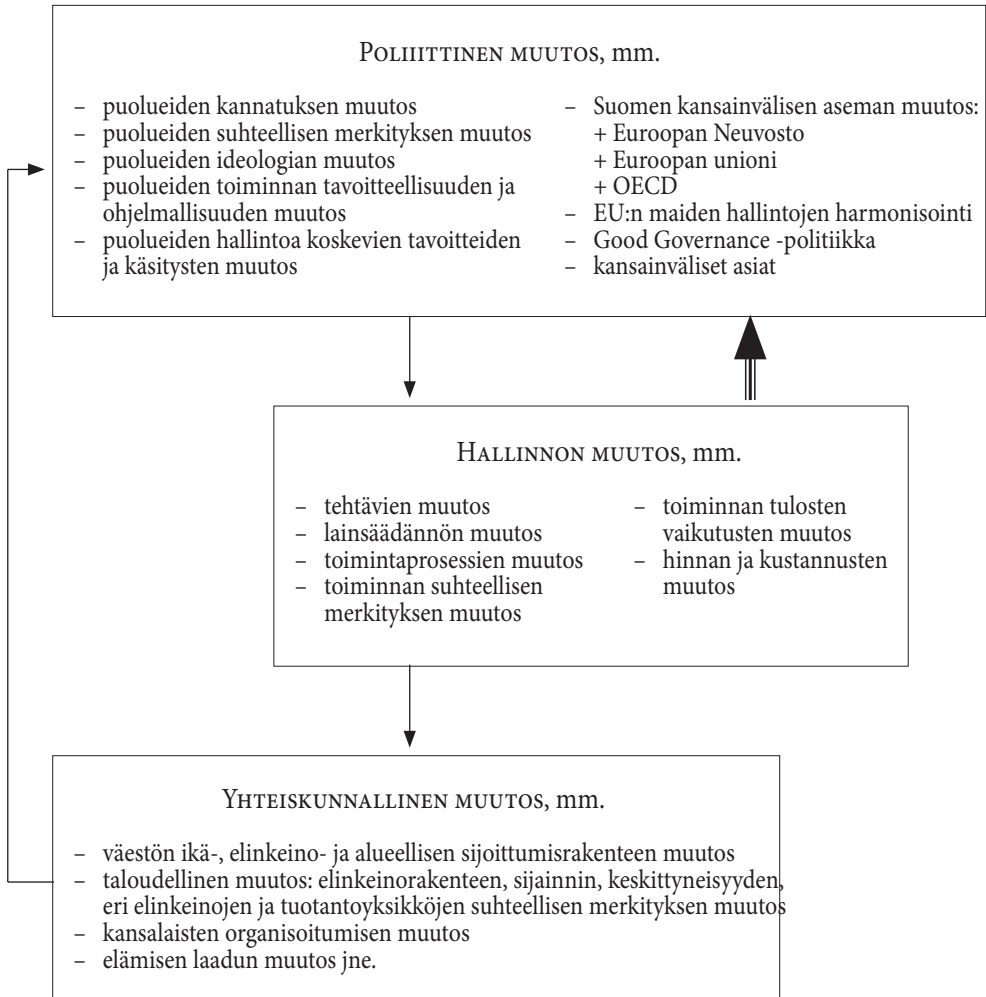
Teorian perusajatus on, organisaation muuttajat ovat monitahoisessa moleminpuolisissa vuorovaikutussuhteissa toisiinsa ja ympäristön toimijoihin. Tutkimuksissa on havaittu tärkeä yhteys ulkoisten muuttujien kuten ympäristön ja toiminnan varmuuden, vaihtelevuuden ja strategisen tilan sekä organisaation sisäisen tilan ja ongelmaratkaisun välillä. Jos organisaation sisäinen tila ja prosessit on sovitettu ulkoisiin vaatimuksiin, toimii organisaatio tehokkaasti (Lawrence & Lorsch 1967, 156–157).

”Moderni” organisaatioajattelu nojaa suurelta osin mm. Lawrence’n ja Lorschin tiivistämään nk. kontingenssiteoriaan organisaation ja ympäristön suhteesta. Teorian lähtökohtana on avointen systeemien teoria. Ympäristön muutos pakottaa organisaatiot eriytymään ja etsimään rakenteellista yhteensopivuutta ympäristön kanssa. Organisaation ylläpitämisen ja sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta johtamisen ja hallinnon ydinongelma on tarpeellisen integraation saaminen.

Hallinnon muutoksen ongelman kannalta kontingenssiteoria merkitsee edistysaskelta sikäli, että se sanoutuu irti yksinkertaisen tavoite–keino-mallin ja suljetun lähestymistavan mukaisesta reformiajattelusta ja asettaa tärkeimmäksi muutoslähdeksi ympäristön (Vartola 2004, 55).

Vartola katsoo, että realistisempi tapa ymmärtää hallinnon muutoksia olisi tarkastella niitä alla seuraavan kuvion mukaisesti.

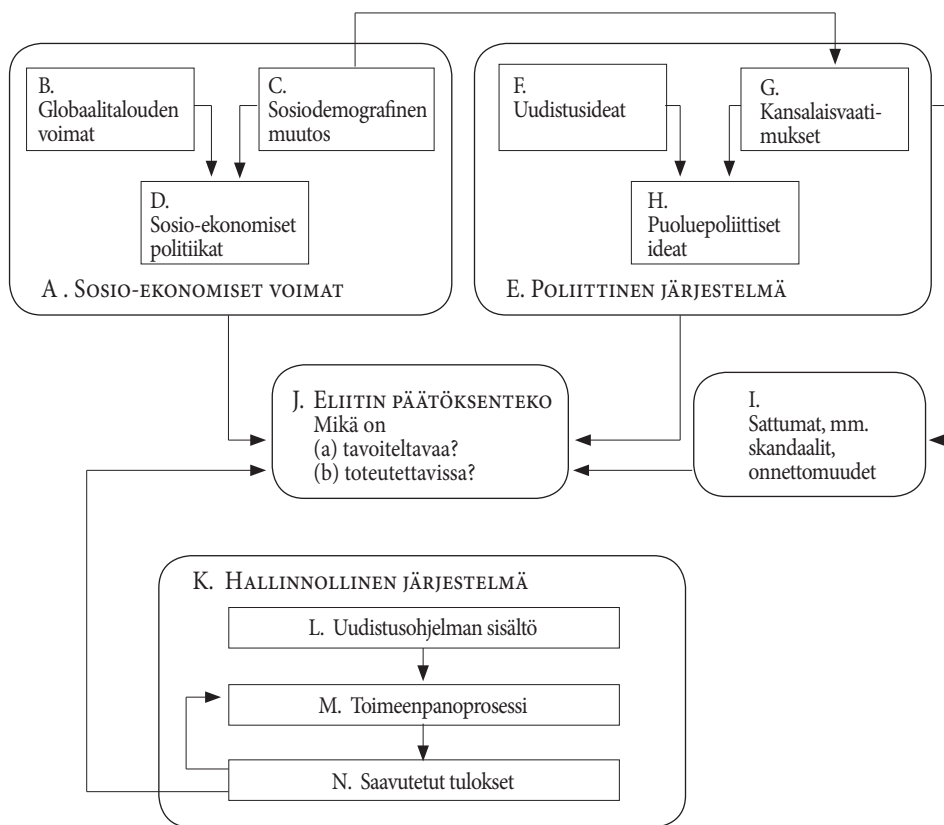
Kuvio 3  
Hallinnon muutoksen lähteitä



(Vartola 2004, 57)

Vartolan mukaan ”mukautumisessa” tai ”parantamisessa”, jollaiseksi useimmat reformitavoitteet muotoillaan, on usein kuitenkin kyse vallasta, valta-asemien saavuttamisesta, säilyttämisestä tai vahvistamisesta. Täsmällisempi vastaus rakenteellisen muutoksen ongelmiin voitaisiin saada valta-asemien muutosten analyysillä. Rakenteellisen muutoksen selitysmalli voitaisiin konstruoida valtarakenteiden ja organisaatorakenteiden, so. niiden ilmipiirteiden suhdemuutosten analyysillä (ibid, 56–57).

Kuvio 4  
Pollittin ja Bouckaertin kompleksinen hallinnonuudistusten analysointikehys



(Pollitt ja Bouckaert 2004, 24)

Pollitt ja Bouckaert ovat analysoineet kahden viime vuosikymmen hallinnon uudistuksia 12 OECD-maassa Suomi mukaan luettuna ja kehittäneet analyysia varten kuvion 4 mukaisen analyysikehikon.

Siinä Vartolan kuvioon tuo lisänäkökulman kehikko J. Tutkijat aloittavat analyysinsä kohdistamalla huomion kehikkoon J ja katsovat, että uudistuksien keskiössä on ”eliitin” päätöksenteko. Eliitin muodostavat johtavat poliitikot ja johtavat virkamiehet. He toimivat luonnollisesti ulkoisten vaikutteiden, ideoiden ja ympäristöpainneiden alaisena, mutta uudistukset ovat tämän eliitin muotoilemia ja ne ovat ”top-down” projekteja. Uudistukset eivät johda monestikaan julkituotuihin tavoitteisiin, koska niiden taustalla on vajaat tietopohjat, niiden toimeenpanossa on heikkouksia

ja niiden tiellä on poliittis-hallinnollisia ja monia ennakoimattomia esteitä (Pollit & Bouckaert 2004, 25–27).

Kokoavana arvionaan tutkijat katsovat, että kokonaiskehikko kuvaa uudistuksiin liittyviä vuorovaikutussuhteita. Se identifioi sekä muutospaineita että muutosta vastustavia voimia. Sen puitteissa voi tarkastella huomattavia maakohtaisia eroja, jotka aiheutuvat siitä, että jokainen maa aloittaa uudistukset erilaisista lähtöasetelmistä ja omaa erilaisen poliittis-hallinnollisen kulttuurin. Siitä huolimatta kehikko tarvitsee vielä paljon täydennystä. Se tarvitsee yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, mitä on tapahtumassa ja erityisesti tyypittelyä erilaisista poliittisistä ja hallinnollisista järjestelmistä. Sen jälkeen kaavamainen ja heuristinen (kokeillen tietoa etsivä) malli voi alkaa tuottaa erityisiä selittäviä teorioita (ibid, 38).

Kontingenssiteorian lähtökohtana on avointen systeemien teoria ja siinä mielessä se on yksi kompleksisuusteoriaan liittyviä erityisteorioita. Oletan, että kompleksisuuteoreettisin käsittein voi olla mahdollista arvioida Vartolan kaipaamaa valta-asemien muutosta. Teoria voinee tarjota myös Pollittin ja Bouckaetin kokonaiskehikon kaipaamaa täydennystä.

## 2.8 Hajauttamisteoria

Keskitys (centralization) ja hajautus (decentralization) kuvaavat päätöksenteon keskityksen ja hajautuksen astetta organisaatiossa. Organisaatiot eivät ole koskaan joko täysin keskitettyjä tai hajautuneita. Ne ovat päätöksenteossaan samanaikaisesti sekä keskitettyjä että hajautuneita. Ne keskittävät ja hajauttavat samoja ja erilaisia asioita. Näitä koskeva päätöksenteko riippuu olosuhteiden luomista mahdollisuuksista, haasteista ja ongelmista.

Koska monet erilaiset tekijät vaikuttavat organisaation tarpeeseen joko keskittää tai hajauttaa päätöksentekoa, sen on seurattava jatkuvasti näiden vaatimusten suhdetta ulkoisiin ja sisäisiin haasteisiinsa. Esimerkiksi muutoksen ja epävarmuuden lisääntyminen voivat edellyttää päätöksenteon hajauttamista. Vastaavasti selviytyäkseen uhkista ja kriiseistä organisaation voi olla kannattavaa keskittää päätöksentekoaan. Myös organisaation omaksumat teknologiset ratkaisut vaikuttavat päätöksenteon keskittämisen asteeseen (Harisalo 2008, 23–24).

Pollitt kuvaa viittaamalla useisiin tutkijoihin (Wollmann 2000; Birchall & Putman 1998; Kickert 2000; Christensen 2000) julkisen sektorin kansainvälistä keskitys-hajautus-tilannetta siten, että viimeisen neljännesvuosisadan aikana hajautus on ollut kaikkialla länsimaissa todellisuudessa vastustamaton suuntaus. Maastrichtin sopimuksen v. 1992 ”subsidiarity”, läheisyysperiaate ja Euroopan unionin ”Euroopalaisen hallinnan valkoinen kirja 2001” (White Paper on European Governance) suosivat virallisesti hajautuspolitiikkaa. Hajautus on näytelty myös keskeistä roolia

aikaamme hallitsevassa NPM-ideologiassa. Hän kuitenkin katsoo, että kun hajautus on niin kansainvälisesti populääri, on kysyttävä myös suuntauksen tarkoituksia ja niiden relevanttiutta (Pollitt 2007, 371–372). Hajautustapoja on useita. Pollitt erittelee viisi hajautuksen muotoa:

1. Poliittinen hajauttaminen ja /tai hallinnollinen hajauttaminen  
Poliittisessa hajautuksessa on kyse keskitetyn poliittisen tason toimivallan siirtämisestä alemmille poliittisesti valituille toimielimille ja hallinnollisessa hajautuksessa vastaavasti ministeriöiden toimivallan hajauttaminen alemmille hallinnon tasoille.
2. Alueellinen hajauttaminen  
Alueellinen hajauttaminen on nähty yhtenä hajautuksen keskeisimpänä muotona. Toimivaltaa on hajautettu alueille ja/tai alueellisia yksiköitä on jaettu pienempiin osiin.
3. Kilpailullinen hajauttaminen tai ei-kilpaileva hajauttaminen  
Päämuoto kilpailullista hajauttamista on siirtää julkisia toimintoja kokonaan markkinaehtoisien toiminnan piiriin. Ei kilpailevassa hajautuksessa on kyse markkinatyypisten mekanismien soveltamisesta julkiseen toimintaan.
4. Sisäinen ja/tai ulkoinen hajauttaminen  
Siinä OECD erottaa sisäisen ja ulkoisen hajauttamisen käsitteillä ”Delegation” of power merkitsee hajauttamista hallinnon sisällä ja ”Devolution” of power merkitsee hajauttamista hallinnon ulkopuolelle. Jälkimmäisessä on kyse ”eriyttämisestä” autonomisiksi yksiköiksi tai yksityisoikeudellisiksi toimijoiksi, jotka ovat jonkin asteissa sopimus tai muussa yhteydessä hallintoon.
5. Vertikaalinen tai horisontaalinen hajauttaminen  
Yleisesti on katsottu että hajauttamisessa on kyse vertikaalisesta hajauttamisesta. Pollitt tuo esiin tukeutuen Mintzbergiin (Mintzberg 1979, 186), että vertikaalisen hajautuksen ohella on tarkasteltava myös horisontaalista hajautusta. Yksityisen organisaation ulkopuolisten suhteiden kannalta horisontaalinen hajautus on merkittävä kysymys, joka koskee verkostomaista toimitapaa ja verkostojohdamista.

Dennis Rondinelli määritteli 1990-luvulla hajauttamista. Hänen käyttämäänsä määritelmää siteerataan paljon määritelmän selkeyden ja yksinkertaisuuden vuoksi (Kaarakainen 2008, 51). Rondinelli määrittelee hajauttamisen laajasti ottaen sen tarkoittamaan julkisten toimintojen resurssien, työtehtävien ja päätösvallan siirtämistä

paikallisille tai keskushallinnolta alemmille tasoille tai osittain itsenäisille valtiollisille organisaatiolle tai yksityiselle sektorille.

Hajauttamisen keskeiset muodot, tarkoitukset, tavoitteet ja alamuodot (mukaillen Rondinelli 1981, 1983 & 1999):

Taulukko 4  
Hajauttamisen keskeiset muodot, tarkoitukset, tavoitteet ja alamuodot

<i>Muoto</i>	<i>Mitä tarkoittaa?</i>	<i>Tavoitteena:</i>	<i>Alamuotoja:</i>
Poliittinen (political)	poliittisen vallan siirtämiseen paikallis-hallinnon tasolle	kansalaisille ja heitä-edustaville päätöksentekijöille enemmän	
Hallinnollinen (administrative)	julkisia palveluita (esimerkiksi terveydenhuolto) ja niiden tarjoamiseen liittyvää vastuuta, päätösvaltaa ja resurssien siirtämistä valtion keskushallinnolta paikalliselle tasolle	päätöksenteko ja toiminta lähelle käyttäjiä	dekonstentraatio (deconcentration) valtuuttaminen (delegation) devoluutio (devolution)
Valtion-taloudellinen (fiscal)	valtionbudjetin uudelleenjako niin, että valtion varoja siirretään keskushallinnolta paikallis-hallinnon tasolle	mahdollistaa paikallisten toimijoiden toiminnan	
Markkina-taloudellinen (Market/economical)	koko sovittu toiminta sekä siihen liittyvä vastuu siirtyvät yksityisen sektorin toiminnaksi	toiminnan tehostaminen	yksityistäminen (privatization) säännösten purkaminen (deregulation)

Mukaillen Rondinelli 1981, 1983 & 1999, Kaarakainen 2008, 58.

Poliittinen hajauttaminen vaatii tavallisesti perustuslaillista tai lakiperusteista uudistusta, pluralistisemman poliittisen järjestelmän kehittymistä, lainsäädäntö-elinten vahvistamista, paikallisten poliittisten yksiköiden luomista sekä tehokkaiden kansalaisryhmien rohkaisemista (Rondinelli 1999, 2).

Pollitt erottaa poliittisessa hajauttamisessa ”normaalin” poliittisen sopeuttamisen ja perustuslaillisen muutoksen. Hän tarkastelee poliittista ja hallinnollista hajauttamista rinnakkaisina prosesseina, jotka eivät sulje toisiaan pois. Molempia voidaan tehdä samanaikaisesti, mutta ne ovat erilaisia vaikutuksiltaan. Hallinnollinen hajautus vaikuttaa julkiseen tilivelvollisuuteen. Poliittinen hajautus vaikuttaa koko kansallisen politiikan tekoon.

Hallinnollisella hajauttamisella tarkoitetaan julkisia palveluita ja niihin liittyvän vastuun ja päätösvallan ja resurssien siirtämistä valtion keskushallinnolta paikallisille yksiköille. Paikallista tasoa voi edustaa esimerkiksi keskushallinnon alueellinen yksikkö, puoli itsenäinen ajulkinen toimija, yritys, sekä alueellinen tai toiminnallinen viranomaisyksikkö (Rondinelli 1999, 2–4).

Valtiontaloudellinen hajauttaminen viittaa valtion budjetin uudelleen jakoon niin, että valtion varoja siirretään keskushallinnolta paikallishallinnon tasolle. Taloudellinen vastuu on hajauttamisen ydin. Jotta paikalliset toimijat voivat toimia tehokkaasti, täytyy heillä olla asianmukaiset taloudelliset resurssit toimintojen toteuttamiseen sekä päätösvalta varojen käyttämiseen (ibid, 3).

Täydellisin hajauttamisen muoto on valtion hallinnon näkökulmasta markkinataloudellinen hajauttaminen. Tällöin koko toiminta ja siihen liittyvä vastuu siirtyvät yksityisen sektorin toiminnaksi. Tämä hajauttamisen suunta voidaan jakaa yksityistämiseen (privatization) ja säännösten purkamiseen (deregulation). Markkinataloudelliseen hajauttamiseen liittyy usein taloudellinen liberalisaatio ja markkinoiden kehityspolitiikka. Julkisen ja yksityisen välinen yhteistyö on tällöin avainasemassa. Säännösten purkamisessa (deregulation) on kyse siitä, että sen avulla vähennetään laillisia rajoitteita yksityiselle sektorille tai mahdollistetaan kilpailu yksityisten ja valtion omistamien monopolien kanssa (Rondinelli 1999, 4).

Pollittin esittämät yleiset argumentit hajautuksen puolesta ja vastaan:

#### A. Argumentteja, jotka suosivat hallinnollista hajautusta

1. Sekä horisontaalinen että vertikaalinen hajautus nopeuttaa päätöksentekoa. Nopeampi päätöksenteko on tehokkaampaa.
2. Hajautus merkitsee sitä, että päätöksen tehdään lähempänä organisaatioiden palveluiden/tuotteiden käyttäjiä ja kuluttajia. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että käyttäjien tarpeisiin reagoidaan herkemmin.
3. Hajautus parantaa hallinnon kykyä ottaa huomioon paikalliset ja muut toiminnan yhteyteen liittyvät erot.
4. Hajautusta voidaan käyttää keinona poliittisen ohjauksen vähentämiseksi asioissa, joissa poliittinen puuttuminen yksityiskohtaiseen ohjaukseen on tarpeeton.

5. Hajautus kannustaa innovaatioihin, koska uusia innovaatiota ei tarvitse viedä hyväksyttäväksi ja päätettäväksi ylempiin organisaatioportaisiin.
6. Hajautus parantaa johdon motivaatiota ja identiteettiä. Johto voi tuntea kuuluvansa pienempää ja ymmärrettävämpään organisaatioon, eikä olevansa vain pieniä rattaita suuressa byrokraatiassa.

B. Argumentteja, jotka suosivat poliittista hajautusta

1. Poliittisen vallan hajautus lähentää vallankäyttöä suhteessa kansalisiin.
2. Poliittisen vallan hajautus tekee vallasta näkyvämpää ja vastuullisempaa.
3. Vallan hajautus kannustaa kansalaisia aktiivisempaan rooliin demokraattisissa prosesseissa.
4. Vallan hajauttaminen mahdollistaa paremman legitiimien paikallisten ja alueellisten erojen julkitulon.

C. Argumentteja, jotka puoltavat poliittista ja hallinnollista keskitystä

1. Keskittäminen mahdollistaa organisaatiot hyödyntämään taloudellisia skaalaituja.
2. Keskittäminen mahdollistaa organisaatiot pitämään asiantuntijoiden kriittistä massaa, johon pienillä organisaatiolla ei ole mahdollisuutta.
3. Keskittäminen standardisoinnin muodossa, johtaa parempaan tasa-arvoon. Kaikki kansalaiset ovat samassa asemassa saamaan samat palvelut.
4. Keskittäminen helpottaa politiikkojen ja ohjelmien täytäntöönpanoa, erityisesti poikkihallinnolliset hankkeiden osalta.
5. Keskittäminen tekee tilivelvollisuusvastuu selvemmäksi ja ymmärrettävämmäksi. Pitkälle hajautettujen systeemien tilivelvollisuusmallit ovat monimutkaisia ja sisältävät liian monia mahdollisuuksia vastuiden hämärtämiseen (Pollitt 2007, 381).

Hallinnon uudistusten yleinen kansainvälinen suuntaus on ollut viime ajat hajautus. Sen on katsottu olevan ”hyvä asia”. Keskitys on ollut Pollittin mukaan enemmän vaiettu (unsspoken) vaihtoehto. Hän katsoo, että niitä pitäisi tarkastella kuitenkin rinnakkain. Kun jossain osissa hallintoa hajautetaan, toisissa osissa usein keskitetään. Ne saattavat olla samassakin uudistuksessa toisiinsa tiukasti sidoksissa. ”Oikea” tasapaino keskityksen ja hajautuksen välillä on tavallisesti vain tilapäinen ilmiö (ibid, 393).

Hajauttamisteoria on keskeinen ohjausjärjestelmien ja ohjauksen ymmärtämisessä. Näyttää siltä, että Suomessa 1990-luvun radikaali hajautus on kääntynyt 2000-luvulla uuskeskitykseksi. 1990-luku oli tulosohjauksen vahvistamisen ja eriytymisen aikaa, 2000-luvulla keskitytään yhtenäisyyteen (Juhani Turunen, Tiukka



Linja 2/2009, 16). Tutkimuksessa arvioin ohjausjärjestelmän tilaa keskitys-hajautus näkökulmasta.

## 2.9 Tutkimuksen kompleksisuusteoreettisen tulkintakehyksen kokoaminen

Kompleksisuustutkija P. Cilliersin näkemys siitä, että aidosti kompleksista systeemiä ei voida johdonmukaisesti analysoida yhtenäisen teorian puitteissa. Kompleksisuus merkitsee hänelle ennemminkin väljää viitekehystä tai tulkintakehikkoa, jonka avulla voidaan edistää yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämistä (Cilliers 1998, ix). Tutkimukseni tulkintakehyksen kokoaminen perustuu tälle Cilliersin näkemykselle.

Valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä on aidosti kompleksinen järjestelmä. Wildavskyn vertailevan budjettiteorian viitekehyksen pysyvät tekijät ovat: niukkuus ja kompleksisuus. Hänen mukaansa talouden resurssit ovat aina rajalliset, mutta inhimilliset halut ja toiveet ovat rajattomia. Jokaisen budjetin taustalla on ristiriita. Aina on enemmän haluja kuin rahaa. Budjetissa kohdennetaan rajalliset resurssit. Budjetit ovat vallan käytön välineitä (Wildavsky 1975, 3).

Kansainväliset johtavat kompleksisuusteoreetikot eivät ole toistaiseksi kiinnittäneet talouteen huomiota, koska taloudelliset järjestelmät eivät ole olleet heidän ensisijaisia tutkimuskohteitaan. Harvey on kompleksisuusteorian kritiikissään ottanut esiin talouden merkityksen. Kansantalouden toimintaa ei Harveyn mielestä voida selittää pelkästään toimijoiden vuorovaikutuksella, vaan tämän lisäksi siihen vaikuttaa toimijoiden käytettävissä olevat resurssit (Jalonen 2007, 157–158).

Talouden tila ja ennustettavuus ovat budjettiteorian mukaisesti talousohjauksen ydinvaikuttajia. Tutkimukseni kannalta talous ja valta ovat oleellisia inhimillisen ulottuvuuden käsitteitä, osin myös rakenteisiin liittyviä käsitteitä.

Talousohjauksen tilaa koskevassa rakennetutkimuksessa on tavoitteena vastata ensinnä siihen miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän rakenne on tasapainossa uudistuksien päätavoitteen talouden kokonaishallintatavoitteen kanssa. Toisena tavoitteena on arvioida valtasapainoa demokratian vahvistamistavoitteen näkökulmasta.

Tutkimuksessa on tarkoitus analysoida horisontaalisella ja vertikaalisella tasolla toisiinsa liittyvissä systeemeissä tapahtuvia uudistuksia ja niiden toimivuutta lähtien Cilliersin käsityksestä, ettei uudistuksia voida johdonmukaisesti arvioida yhtenäisen teorian puitteissa, vaan väljällä viitekehyksellä. Tutkimushypoteesi perustuu siihen, uudistusten arviointi on mahdollista soveltamalla joustavasti kompleksisuusteoreettista käsitteistöä.

Seuraavassa esitetään ensin yhteenvetona kompleksisuusteorian käsitteistö ja toiseksi miten käsitteistöä on ajateltu sovellettavan tässä tutkimuksessa.

### *Yhteenveto käsitteistöstä*

#### *1) Tutkimuksen järjestelmien peruslogiikka, realismi (historicity)*

Järjestelmätodellisuuteen kuuluu, että talouden tila ja ennustettavuus vaikuttaa järjestelmien väliseen tasapainoon. Kolme valtiokonsernin talousohjauksen pääjärjestelmää käy jatkuvaa kilpailua rajallisista resursseista.

Pääjärjestelmät eroavat logiikaltaan toisistaan. Poliittiseen järjestelmään kuuluvat eduskunta ja hallitus. Niiden peruslogiikkana on resurssien hankinta ja resurssien jako. Poliittinen järjestelmä pyrkii resursseja hankkimalla ja jakamalla eri tarpeisiin tyydyttämään loputtomia yhteiskunnallisia vaatimuksia ja vahvistamaan valta-asemiaan sekä uudelleenvalintojaan.

Toisena resurssikilpailua käy ministeriöjärjestelmä. Sen logiikkana on resurssien hankinta olemassa oleviin toimintoihin ja oman järjestelmän aseman vahvistaminen.

Kahden resurssikilpailua käyvän järjestelmän välissä on valtiovarainministeriön resursseja tasapainottava järjestelmä, jota Wildavsky kutsuu ”rahanvartijaksi”. Suomessa valtiovarainministeriöllä on kaksoisrooli. Sen päärooli on resurssien tasapainotuksessa, mutta sen on huolehdittava myös sivuroolissa oman hallinnon alansa resursseista.

Wildavskyn mukaan rahasta käytävässä kilpailussa rahan tavoittelijoilla ja rahanvartijoilla (valtiovarainministeriöllä) ovat eri motiivit. Vastakkaisista tavoitteista huolimatta rahan tavoittelijoiden ja vartioiden on toimittava yhdessä. Hän korostaa, että kamppailussa tarvitaan luottamusta, joka perustuu molempuolisiin hiljaisesti hyväksyttyihin sääntöihin. Budjettipäätökset perustuvat lopulta poliittisiin arviointeihin (Wildavsky 1975, 8).

Neljäntenä kolmen järjestelmän ulkopuolisena toiminnan valvojana on poliittis-hallinnollinen tarkastus- ja valvontajärjestelmä, jonka logiikkana on toiminnan seuranta, raportointi ja korjaavien vaatimusten esittäminen.

#### *2) Järjestelmien liitynnät ja vuorovaikutus (connectivity and interdependence)*

Kolme pääjärjestelmää ovat jatkuvassa kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään. Neljänneen valvonta- ja tarkastusjärjestelmän liitynnät muihin ovat ajoittaisia.

#### *3) Kaukana tasapainosta/jännitteet (far from equilibrium)*

Tasapainottomuus tarkoittaa järjestelmän sisäistä ristiriitaa: esimerkiksi termodynaamisessa järjestelmässä kuumaa ja kylmää samanaikaisesti tai sosiaalisessa

systemissä samaan aikaan ilmeneviä vastakkaisia intressejä. Nämä ääripäät luovat jännitteen ja aktivoivat sisäistä vuorovaikutusta. Tasapainottomuutta aiheuttaa myös se, että systeemi on ulkoa tulevien paineiden kohteena, tai, että systeemin sisäinen *entropia* estää stabiloitumisen. Talousohjauksessa poliittis-hallinnollisen järjestelmän luonteeseen kuuluu jatkuva resurssi- ja valtakilpailu. Kokonaisjärjestelmä ei ole koskaan täysin tasapainossa, vaikka se pyrkii siihen.

4) *Bifurgaatio (space of possibilities)*

Bifurgaatio on vyöhyke determinismin ja vapaan valinnan välillä. Hallituksen muodostaminen on poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä aina bifurgaatiopiste, jolloin voi tehdä aitoja valintoja. Taloudelliset valinnanmahdollisuudet ovat kuitenkin aina rajalliset ja riippuvat kansantalouden tilasta, talouden ennustettavuudesta, julkisen talouden liikkumavarasta tai supistamistarpeista.

5) *Polkuriippuvuus (path dependence, history)*

Julkisen talouden valintoja rajoittaa julkisen toiminnan lainsäädäntö, rakenteet ja kulttuuriset tekijät, historiallinen kehityspolku. Pääosa kehitystä on inkrementaalista, hitaasti ja polveillen etenevää

6) *Emergenssi, pulpahdus (emergence)*

Kompleksiset järjestelmät sisältävät piirteitä ja mekanismeja, jotka tuottavat yllätyksiä, joita on vaikea ennustaa. Suomen kansatalouden riippuvuus ulkoisesta kompleksisesta globaalitaloudesta tuotti vuonna 2008 yllättävän emergenttisen tilanteen. Vastaava emergenttinen taloustilanne syntyi 1990-luvun alussa enemmän sisäisistä syistä. Emergenttinen tilanne luo mahdollisuuden radikaaleille uudistuksille.

7) *Entropia*

Entropialla tarkoitetaan informaatiota, jota järjestelmä tuottaa, mutta ei voi hyödyntää. Korkea entropia-aste viittaa hyödyntämättömään informaatioon ja tuhlettuihin resursseihin. Aikaa myöten nouseva entropia-aste saattaa aiheuttaa emergenttisen tilanteen, jossa radikaalitkin uudistukset ovat mahdollisia.

8) *Iteraatio*

Iteraatiolla tarkoitetaan jatkuvaa palauteprosessia tai toimintaa, jonka avulla järjestelmän sisäinen informaatio välittyy nopeasti kaikkialle järjestelmään.

9) *Aika (time)*

Entropian kumuloituminen vie aikaa, informaation vaihtaminen vie aikaa, iteratiivinen palauteprosessi vie aikaa – ja bifurgaatiopisteillä on oma aikansa. Jär-

jestelmän kannalta on oleellista kyetäänkö tilanteisiin reagoimaan silloin, kun on oikea aika. Taitoa vaatii myös se, ettei reagoi silloin, kun aitoa valinnan mahdollisuutta ei vielä ole.

#### 10) *Merkitys*

Luhmanin mukaan merkitykset ovat järjestelmän rakenteellisia peruselementtejä. Kaikki toiminta perustuu merkityksille ja merkitykset ohjaavat toimintaa.

Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttilan mukaan merkitysteoriaan kuuluu, että merkitykset muuttuvat ja ovat tulevaisuudelle avoimia: voimme yhteisönä muokata ilmauksiemme käyttöä paremmin tarkoituksellemme kanssa yhteensopiviksi samalla kuitenkin säilyttäen tietyn jatkuvuuden aiemman käytön kanssa. Voimme tietenkin myös keksiä uusia ilmaisuja ja merkityksiä (Kakkuri-Knuuttila 1998, 28).

Nils Brunsson ja Johan P. Olsen korostavat merkitysten vaikutuksia organisaatioiden uudistuksissa. Heidän mukaansa institutionalisoituneessa ympäristöissä, joita valtiot ovat, uudistuksia ohjaavat pitkän aikavälin trendien ja muotivirtausten merkitykset.

Historialliset kokemukset ja kulttuuriset prosessit ovat keskeisiä yhteiskunnallisen kehityksen ohjaajia. Niiden merkitys ei ole ohjauksessa esillä jokapäiväisessä keskustelussa, mutta niiden merkitys vaikuttaa toimintaan välillisesti ja usein näkymättömästi. Muutokset näissä taustamerkityksissä tapahtuvat hitaasti.

Lyhyen ajan vaihteluja ja muutien muutoksia tapahtuu jatkuvasti. Muodin muutosten merkitys voi olla varsin nopea. Brunsson ja Olsen esittävät esimerkkinä vaikuttavasta ja nopeasta merkityksen muutoksesta demokratian ja tehokkuuden välillä tapahtuneen muutoksen. He katsovat, että taloudellisen ja poliittisen elämän keskeisiä arvoja ovat demokratia ja tehokkuus, mutta tasapaino niiden välillä voi vaihdella suuresti ja usein lyhyessä ajassa. 1970-luvulla useimpien uudistusten tavoitteena oli modernisoida organisaatioita aiempaa demokraattisimmiksi. Kaiken tyyppisissä organisaatioissa ja monissa maissa käynnistettiin erilaisia kampanjoita osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi (Suomessa huippuna ”Kansanvallan päivä”). 1980-luvulla yleinen viitekehys muuttui radikaalisti: demokratiaan ja yhteispäättämiseen liittyvistä uudistuksista tuli harvinaisuuksia. Painopiste siirtyi tehokkuuden merkitykseen. Julkisen sektorin uudistusmallien esikuvaksi tuli idealisoitu kuva yksityisistä yrityksistä. Tavoitteeksi tuli parantaa tehokkuutta ottamalla käyttöön markkinavoimat ja kannustaa kilpailua.

Tehokkuudesta tuli uudistushankkeiden peruste ja demokratia jäi syrjään (Brunsson-Olsen 1993, 10).

Brunsson ja Olsen painottavat merkitysten tärkeyttä organisaatioiden rakenne uudistuksissa. Niiden ohjaava vaikutus on olennainen uudistusten onnistumisessa (ibid 11–12).

#### 11) *Luottamus*

Luottamus ei perustu informaatioon, joka olisi raportoitua faktaa. Luottamus annetaan aina vapaasti tilanteen mukaan eikä sitä voida pakottaa tai manipuloida. Jokainen järjestelmä testaa ensin luottamuksen ja vastaa sitten siirtyä prosessoimaan merkityksiä.

#### 12) *Valta ja valtarakenteet*

Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä käydään jatkuvaa kilpailua vallasta ja valta-asemista. Valta käsite on keskeinen arvioitaessa poliittishallinnollisen järjestelmän toimivuutta.

Johtavien kompleksisuusteoreetikkojen kirjoituksissa valtakäsite ja vallan merkitys ei näytä toistaiseksi tulleen esille. Esimerkiksi Eve Mitleton-Kellyn toimittamassa 14 tutkijan kokoomateoksessa ”Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations” (Mitleton-Kelly 2007) ei valtakriteeriä käsitellä.

#### 13) *Talous*

”Talous” on tämän tutkimuksen kannalta oleellinen käsite. Talousohjausjärjestelmässä käydään jatkuvaa kilpailua rahasta ja vallasta. Wildavskyn budjettiteorian mukaan talouden tila ja talouskasvun ennakoitavuus määrittävät kilpailua. Johtavien kompleksisuusteoreetikkojen kiinnostus ei näytä toistaiseksi kohdistuneen talousohjausjärjestelmiin eikä siten talous-käsitteen kuvauksiin.

*Arvioinnissa sovellettavan kompleksisuusteoreettinen käsitteistön jäsenitys:*

#### 1) Rakennetutkimusosiossa sovellettavat käsitteet:

Pääkäsitteenä on ”kaukana tasapainosta”. Sen perusteella arvioidaan, miten rakenne on tasapainossa talous- ja demokratiatavoitteiden kanssa. Arvioinnissa sovelletaan lisäksi

- järjestelmälogiikka-,
- valta-,
- talous-,
- aika-,
- polkuriippuvuus- ja
- entropia-käsitteitä.

2) Toimivuustutkimusosiossa sovellettavat käsitteet:

Pääkäsitteinä ovat ”merkitys” ja ”tasapaino”. Toimivuustutkimuksessa keskitytään eri ohjausvälineiden merkityksen arviointiin ja siihen, miten välineet ovat tasapainossa talous- ja demokratiatavoitteiden kanssa. Arvioinnissa sovelletaan lisäksi

- aika-,
- valta-,
- talous-,
- polkuriippuvuus-,
- entropia-,
- iteraatio- ja
- luottamus-käsitteitä.

3) Muutostilanteiden tulkinnassa oleellisia käsitteitä ovat

- emergenssi- ja
- bifurgaatio-käsitteet

Aineistojen arvioinnissa pyrin soveltamaan rakenteiden kohdalla mahdollisimman kattavasti ja samalla joustavasti ”kaukana tasapainosta”-pääkäsitettä ja toimivuustutkimuksessa samalla tavoin ”merkitys”-pääkäsitettä. Muita käsitteitä sovellan arvioinnissa tilannekohtaisesti ja joustavasti.

# 3 Talousohjausrakenne, ohjausvälineet ja käytännöt

## 3.1 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Rakennetutkimuksessa etsitään vastausta kysymykseen: *Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän rakenne ja ohjausvälineet ovat v. 1987–2008 uudistusten jälkeessä tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa?* Talousohjausrakenteiden ja ohjausvälineiden tutkimuksen kohteena oleva uudistuskauti on rajattu tutkimuksessa koskemaan aikaa 1987–2008. Uudistusten valmistelua käsitellään lisäksi yleispiirteisesti 1970-luvulta lähtien ja uudistusten toteutusta aina vuoteen 2009 saakka.

Tutkimusmenetelmänä on kvalitatiivinen arviointitutkimus. Tutkimusaineiston muodostavat tässä tutkimusosiossa pääosin uudistuksiin liittyvät dokumentit. Täydentävänä aineistona on hyödynnetty myös toimivuustutkimuksen haastattelulauseita. Valmisteluvaiheen osalta aineistoa on täydennetty kolmella valmisteluajan asiantuntijahaastattelulla.

Arvioinnin kriteereinä ovat kompleksisuusteoreettiset käsitteet. Arvioinnin pääkäsite on ”Kaukana tasapainosta”, jolla arvioidaan rakenteen osia ja kokonaisuutta sekä ohjausvälineitä. Pääkäsitteen ohella arvioinnissa sovelletaan tilannekohtaisesti järjestelmälogikka-, valta-, talous-, aika-, entropia- ja polkuriippuvuus-käsitteitä.

Dokumenttiaineisto on koottu siten, että se käsittää mahdollisimman kattavasti uudistuksien toteutusvaiheen 1987–2008 oleelliset valmistelu- ja toimeenpanoasiakirjat ja keskeiset seurantahavainnot. Prosessin valmisteluvaihetta 1977–87 koskeva aineisto käsittää uudistuksien taustalla olleet komiteamietinnöt. Tutkimuksen perusaineiston muodostavat:

- 1) Valtiovarainministeriön tulosohjauksen oleelliset valmisteluasiakirjat, päätökset sekä hallinnolle annetut määräykset ja ohjeet.
- 2) Hallitusohjelmat v. 1976–2007, hallituksen hallintopoliittisista periaatepäätökset vuosilta 1988, 1992 ja 1998, valtioneuvoston selonteot eduskunnalle v. 1990 ja v. 2005 sekä hallinnon kehittämisen ministerivaliokuntien (Halke) ja myöhemmin ministerityöryhmien keskeiset päätökset v. 1988–2008.
- 3) Valtioneuvoston kanslian hallintopoliittista valmistelua koskevat oleelliset asiakirjat.

- 4) Eduskunnan talousohjaukseen liittyvän kehitystyön valmistelu- ja päätösasiakirjat ja uuden tarkastusvaliokunnan ensi mietinnöt.
- 5) Valtiontalouden tarkastusviraston pääraportit v. 2002–2009.
- 6) Ajanjaksoon kohdistuvat tärkeimmät ohjausjärjestelmätutkimukset.
- 7) Joukko lehtikirjoituksia ja uudistushistoriaan liittyviä haastattelukannanottoja.

## 3.2 Uudistusten taustaa

### 3.2.1 Taustakatsaus

Vuosien 1987–2008 uudistuspolitiika juontuu 1970-luvun kehityksestä. Hyvinvointivaltion rakennusprosessi saavutti silloin vaiheen, jossa sen ongelmia alkoi tulla esiin. Ne koskivat byrokraattisen ohjauksen vaikeuksia julkisen palvelutoiminnan piirissä sekä julkisen sektorin kasvanutta osuutta kansantaloudessa. Ulkoisista ja sisäisistä tekijöistä johtuen hyvinvointivaltion talouden sopeuttamistarve ulkoisiin ja sisäisiin reunaehtoihin kasvoi.

Harri Holkerin hallituksen (1987–1991) hallitusohjelman mukaan kansainvälisen työjaon kehittyminen, talouden yleismaailmallinen rakennemuutos ja kansainvälistyminen muuttivat elämäntapamme perustaa. Kansallisen kulttuurin ja identiteetin sekä taloutemme perustan vahvistaminen edellyttivät kykyä vastata rakennemuutoksen haasteisiin ja tarttua sen tuomiin mahdollisuuksiin (Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 1987, 2).

Hallitusohjelman laajin kohta oli hallinnon kehittämisosio, jota hallitus ryhtyi toteuttamaan ja käynnisti mittavan hallinnon uudistusten toimeenpanon (ibid, 11–12). Holkerin hallituksen jälkeen uudistusprosessi eteni jatkumona tutkimuksen ajankohtaan v. 2006–2009 saakka ja näyttää myös selvältä, ettei jatkumo ole katkeamassa. Vanhasen II hallitus jatkaa uudistuslinjaa. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen mukaan hallinnon uudistamisessa ovat menossa ”ruuhkavuodet”. Tämä koskee niin ministeriö- ja keskushallintoa, aluehallintoa kuin valtion paikallishallintoakin. Samoin menneillään on tuottavuus ja alueellistamisohjelmat (Kiviniemi 2008).

Tutkimukseni kohteena olevien talousohjausuudistusten juuret ulottuvat 1960-luvun lopun uudistusvaiheisiin. Holkerin hallituksen koko hallinnon uudistusohjelma juontui pääosin Keskushallintokomitean työstä (KM 1975:120 ja 1978:22), jonka käsitteli myös talousohjausta koskevia uudistustarpeita. Paula ja Seppo Tiihonen ovat dokumentoineet talousohjausuudistusten historiallisen taustan aina uudistusten käynnistymisvaiheeseen saakka kirjoissaan ”Budjettivalta” (Paula Tiihonen 1989), ”Talouden ylivalta” (Seppo Tiihonen 1990) ja ”Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho” (Paula Tiihonen & Seppo Tiihonen 1990).



Historiallisesti tarkasteltuna budjettilainsäädäntö on ollut vakaata. 1930-luvun alussa säädetyt, vuoden 1899 tilisäännöstöön nojaavat budjettilaki ja budjettiasetus ovat olleet pienin tarkistuksin voimassa vuoden 1988 budjettilainsäädännön kokonaisuudistuksiin saakka (Tiihonen & Tiihonen 1990, 35). Tsaarinvallan ajalta periytyvää vallitsevaa juridista kameralismia on pyritty murtamaan kolme kertaa:

- 1) 1940-luvulla kansantaloustieteen ajattelun sekä käytännön sotatalouden tehokkuus- ja joustavuusvaatimusten seurauksena,
- 2) 1960-luvun lopussa keynesiläisen talousajattelun, yhteiskuntatieteellisen suunnittelun sekä käytännön hyvinvointivaltion rakentamisen pohjalta ja
- 3) 1980-luvun lopussa liikeloudellisen ajattelun sekä viime vuosien käytännön hyvinvointivaltion rationalisoinnin, tehostamisen ja mahdollisen purkamisen perustalta.

Koko itsenäisyyden ajan suurin huomio on kiinnitetty budjetin yksityiskohtien oikeudelliseen sitovuuteen. Muutoksia on saatu aikaan vain vähitellen kansantaloudellisiin perustein käytännön menettelytapoja uudistamalla säännöksiin tai oikeudellisiin budjettiperiaatteisiin muodollisesti koskematta (P. Tiihonen 1989, xiii ja xiv).

1960-lopussa keynesiläisen talousajattelun, erilaisten suunnitteluteorioiden ja -mallien Suomeen tulon seurauksena poliittista ja taloudellista tavoitteenasettelua pyrittiin vahvistamaan. Hallinnossa puhuttiin tavoite- ja keinohierarkioista, pitkän tähtäyksen ohjelmabudjetoinnista, policy-analyysistä ja sosiaali-indikaattoreista. Näiden kansainvälisten oppien mukaan ryhdyttiin valmistelemaan tavoite- ja ohjelmabudjettia. Alkuperäisenä tavoitteena oli erilaisten johtamisoppien käyttöönotto valtion hallinnossakin. Aikaa myöten ajattelu hajosi kaiken uuden yhteiskuntatieteellisen ajattelun omaksumisyhteydeksi (ibid, xiv).

Käytännössä budjettijuristit ja tilinpitäjät jyräsivät uudistushankkeet hallitusmuodon ja perinteen alle. Lopputulos oli entistä synkempi – Suomessa siirryttiin 1970-luvulla uuslegalistiseen, valtiosääntöiseen budjettiajatteluun. Uuslegalistisen ajattelun mukaisesti pidettiin tärkeänä, että eduskunta päättää budjetissa mahdollisimman paljon oikeudellisesti sitovasti, vaikka päätösvalta jäisi muodolliseksi. Uuslegalistinen budjetti ja siihen kytketyt resurssihallinnon ohjausmuodot merkitsivät äärimmäisen raskasta, yksityiskohtaista, keskitettyä päätöksentekoa ja valvontaa (ibid, xiv).

Vuonna 1968 luotu keskipitkän tähtäyksen suunnittelu nojasi kansantaloudellisiin pitkän aikavälin talouden ennustamisen tarpeisiin ja liikeloudellisiin ohjelmabudjetoinnin teorioihin. Siihen saatiin vaikutteita 1960-luvulla muissa Euroopan maissa tehdystä vastaavanlaisista uudistuksista. (Tiihonen & Tiihonen 1990, 140).

Liiketaloustiede korosti ministeriöiden ja virastojen itsenäistä asemaa uusien tehtävien toteuttamisessa. Yksityisen yrityksen tapaan valtion budjetin tuli toimia myös johdon ohjausvälineenä. Tämä ajattelu henkilöityi valtiontalouden laskenta-toimen keskeiseen virkamieheen (myöhemmin Kauppakorkeakoulun professori), Eero Pitkäseen. Ajattelu sai tietysti virallisessa budjettikeskustelussa vastustusta. Budjettijuristit linnoittautuivat hallitusmuodon ja eduskunnan taakse korostamalla budjetin oikeudellisia ja perustuslaissa säädettyjä ja siitä johdettuja piirteitä (ibid, 21).

Eero Pitkänen opiskeli 1950-luvulla Yhdysvalloissa (Kuka kukin on 1994, 730). Hän välitti vaikutteita USA:sta. Pitkäsen mukaan McNamara toi ohjelmabudjetoinnin puolustusministeriöön suuryrityksistä saamiensa kokemusten perusteella. PPBS-järjestelmän (planning-programming-budjeting system) soveltamisesta koko liittovaltion hallinnossa annettiin määräys v. 1965. Hämmästyttävän nopeasti tapahtui järjestelmän leviäminen myös muihin maihin. Uuden lähestymistavan periaatteita toteutettiin eri maissa eri tavoin; Suomessa mm. keskipitkän aikavälin suunnittelun ja tavoitebudjetoinnin nimellä (Pitkänen 1975, 39).

Järjestelmän toteuttamisessa kuitenkin epäonnistuttiin. Yritys loppui alkuunsa. Syyt tähän olivat:

- Järjestelmän toteuttajilta jäi tajuamatta, että kysymys oli laajemmasta asiasta kuin uudesta apuvälineestä politiikan muotoilussa; järjestelmä olisi edellyttänyt myös päätöksenteon muuttamista perusteellisia tavoitteiden ja vaihtoehtojen analysointia vastaaviksi; päätökset tehtiin kuitenkin entiseen tapaan turvautumatta selvityksiin.
- PPBS-järjestelmää ei kytketty resurssien kohdentamisprosessiin; vaikka kehittämistyön johdossa oli budjettiosasto, järjestelmällä ei ollut varsinaista merkitystä määrärahoista päätettäessä; tästä syystä hallintoyksiköt kokivat järjestelmän vain turhana lisärasituksena.
- Järjestelmä käynnistettiin yhdellä kertaa koko hallinnossa, kaikki toimintayksiköt ja kaikki ohjelmat kattavana.
- Kehittämistyöhön ja järjestelmän tuottaman informaation hyödyntämiseen käytettiin liian vähän resursseja.

PPBS jäi irti päätöksenteosta ja toiminnasta (ibid 134–135). Kaikesta huolimatta PPBS tai monet sen rakenneosat olivat esikuvina lukuisten maiden suunnittelu- ja budjetointimenettelyjä kehitettäessä. Suomen kohdalla suora vaikutus oli KTS:n käyttöön otossa vuoden 1968 budjettiuudistuksen yhteydessä.

Ennen kuin PPB-järjestelmästä USA:ssa virallisesti luovuttiin presidentti määräsi johtamis- ja budjettiviraston (OBM) kehittämään uutta ”management”-painotteista ohjausjärjestelmää. Tämän avulla oli voitava mitata saavutettuina tuloksina ja käytettyinä resursseina sitä, kuinka hyvin liittovaltion ohjelmat toimivat sekä raportoida tästä käyttökelpoisessa muodossa avainhenkilöille. Näin syntyi toiminnan ohjausjärjestelmä Performance Management System, PMS. Toimintaa kuvaaville mitoille annetun suuren painon johdosta on käytössä myös nimitys Performance Measurement System. Pitkänen huomauttaa, että myöhemmin tätä järjestelmää on ryhdytty kutsumaan myös tavoitejohtamiseksi, mitä se omalla tavallaan edustaakin (ibid, 139).

Pitkäsen mukaan järjestelmän lähtökohtia olivat tavoitejohtamisen ja vastuun kohdistamisen periaatteet. Huomioita kiinnitettiin myös siihen, että näiden periaatteiden soveltaminen ohjelmien johtamiseen oli komplisoitua ja että ne tämän vuoksi tuli huolellisesti sopeuttaa ohjelmien ja organisaatioiden ominaisuuksia vastaavaksi (ibid 140).

Pitkänen totesi vuonna 1975, että PMS-järjestelmästä oli edelleen käytettävissä varsin niukasti tietoja. Järjestelmää tai menetelmää kehitettiin vähitellen ohjelma ohjelmalta. Siinä oli piirteitä 1950-luvun ”innovaatioista” performance-budjetoinnista, erityisesti juuri tuotosten mittaamissonnistusten muodossa. Tuliko kehitys käymään kohti kokonaisvaltaista PPS-järjestelmän vastinetta vai oliko tuloksena uudistunut performance-budjetointi, jäi tuolloin arvattavaksi (ibid, 146).

Ranskan hallintokorkeakoulussa ENA:ssa opiskellut Risto Volanen toimi 1980-luvulla valtiovarainministeriön budjettiosastolla. Hän käsitteli USA:n mallien mukaisia ranskalaisia kokemuksia. Volanen katsoi, että USA:n liittovaltion hallinnon kehittämistyön jatkuva käymistila ei tarjonnut kovin kiitollista kohdetta julkisen hallinnon tulokontrollista saatujen kokemusten tarkempaan erittelyyn. Käymistilalla hän viittasi PPBS-budjetointiin, presidentti Nixonin hallinnon tavoitejohtamis- (MBO) ja presidentti Carterin nollapohjabudjetoinnin (ZBB) käynnistämisiin. Volanen mukaan kiinteämpi ja tuloksiltaan selväpiirteisempi kohde olisi Ranskan valtionhallinto, jossa ohjelmabudjetointi ja siihen liittyvä kontrolli oli pyritty toteuttamaan niin pitkälle kuin mahdollista (Volanen 1982, 40–41).

”Budjettivalintojen järjeistäminen” (Rationalisation des choix budgétaires, R.C.B.) aloitettiin Ranskassa vuonna 1968 amerikkalainen PPBS mallin pohjalta. Sen osana aloitettu modernisointi muodostui kolmesta toisiinsa liittyvästä kokonaisuudesta: kustannuslaskennasta, suoriteindikaattorien kehittämisestä ja johdon tulostaulusta. Ranskassa törmättiin samantapaisiin ongelmiin kuin Yhdysvalloissa (ibid, 41–42). Volanen esitti ranskalaisiin lähteisiin viitaten ongelmiin useita syitä:

1. Perinteinen resurssibudjetointi säilyi tavoitebudjettien tulokontrollin yläpuolella: huomattavaa työpanosta edellyttävästä uudesta järjestelmästä huolimatta

varsinainen päätöksenteko, ohjaus ja finanssikontrolli tapahtuivat perinteisen resurssibudjetoinnin ja momenttikurin valvomisen pohjalta.

2. Julkinen hallintoyksikkö oli voimakkaiden ulkoisten ja poliittisten rajoitusten alainen: laajasta ja teknisesti oikeasta kustannuslaskennasta huolimatta jokin sosiaalinen painostusryhmä tai poliittinen tekijä saattoi saada aikaan ”epäedullisen” ratkaisun. Tämä taas helposti johti hallinnon kustannustietoisuuden ja motivaation heikkenemiseen,
3. Keskittyessään kustannustietoiseen tavoiteindikaattoreiden osoittamien tavoitteiden toteuttamiseen hallintoyksiköt löivät laimin ei-mitattavia tavoitteita ja vähensivät tuntuvasti kanssakäymistä sosiaalisten ryhmien kanssa.

Ranskassa tehdyn analyysin mukaan julkisen hallinnon tulokontrollilla tuli olla muita pyrkimyksiä kuin yrityshallinnolla eikä sen pitänyt epäillä tehdä selvempää eroa käsitteisiin, jotka se oli tähän asti lainannut yksityiseltä yritykseltä. Analyysin mukaan julkisen hallinnon ja yrityshallinnon samaistamisessa tehtiin kaksi virhettä: Ensiksi samaistettiin julkisen hallinnon tuote ja yrityksen tuote. Toiseksi, ei otettu huomioon julkisen hallinnon päätöksentekijän erityispiirteitä (ibid, 43–45).

Katsottiin, että julkisen hallinnon, tulokontrollin kehittäminen edellyttääkin kontrollin peruselementin, hallinnon tavoitteet/aikaansaannoksen täsmällistä analyysiä.(ibid, 43–45) ja että hallinnon tulokontrollin kannalta on keskeistä, että toimintasäännöt (oikeusnormit) eivät ole tuotettuja ja objektiivisesti mitattavissa olevia hyödykkeitä samaan tapaan kuin esimerkiksi autot.

Analyysissä todettiin myös, että toimintasääntöjä (ja kollektiivihyödykkeitä) ylläpitävillä hallinnonaloilla voitiin osoittaa tiettyjä lukumäärältään mitattavia aikaansaannoksia, joille voitiin myös laskea yksikkökustannus (oikeuslaitos: päätösten lukumäärä; poliisi esim. selvitettyjen rikosten lukumäärä; vankeinhoito: vankipäivien lukumäärä). Nämä indikaattorit ilmaisivat toiminnan laajuutta, mutta niiden suhde varsinaiseen tavoitteeseen oikeussäännösten noudattamiseen oli käsitteellisesti ja kausaalisesti erittäin vaikeasti analysoitavissa (ibid, 46).

Ruotsissa sovellettiin myös amerikkalaisia ohjausmalleja. Ohjelmabudjetointiselvityksen (SOU 1967:1) mukaan budjetointimallin tarkoituksena oli lisätä hallinnon tehokkuutta arvioimalla tavoitteita ja tuloksia suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Se otettiin käyttöön 30 viraston kohdalla, mutta pian selvisi, että tavoitteita oli vaikea muotoilla. Järjestelmä ei ottanut huomioon, kuinka politiikka ja hallinto todellisuudessa toimivat. Ohjelmabudjetointivaihe päättyi Ruotsissa 1978. Sillä oli merkitystä myöhemmälle kehitykselle, mutta 1970-luvun lopulla yhteiskuntataloudelliset (samhällsekonomiska) ja valtiontaloudelliset vaikuttimet olivat pai-

navimpia. Budjettiohjaus liitettiin silloin laajemman hallintopolitiikan yhteyteen, jonka puitteissa budjettiohjausta ryhdyttiin uudistamaan (Mundebo 2007, 54–55).

Ruotsalaisen vaikutteet välittyivät Suomeen erityisesti järjestelyosaston kiinteän pohjoismaisen rationalisointielimen, RAKO-yhteistyön kautta. Pohjoismaiset yhteydet olivat hallinnonkehittäjille tärkeitä. Ruotsi oli monessa mallina Suomen rakentaessa hyvinvointivaltiota. Maa oli mallina hallinnon järjestelyille ja uudistuksille (Karhu 2006, 245).

Suomessa vuosien 1987–1995 talousohjausuudistusten valmistelu käynnistyi, kun valtiovarainministeriön budjettiosastolle (BO) perustettiin v. 1977 tutkimus- ja kehittämistoimisto. Sen kantavaksi voimaksi tuli budjettineuvos Tauno Ylinen.

Koko hallinnonuudistuspolitiikan valmistelua johti valtiovarainministeriön järjestelyosasto (JO) ja sen päällikkö virastovaltuutettu Seppo Salminen. Uudistusehdotukset muotoili Keskushallintokomitea (KM 1975:120 ja 1978:22), jonka puheenjohtaja Salminen toimi.

Salminen näki komitean työn omana väitöskirjahankkeenaan (Karhu 2006, 261). Tätä taustaa vasten oli ymmärrettävää, että komitea teetätti työnsä pohjaksi Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella tavanomaista perusteellisemmat taustatutkimukset. Ne koostuivat neljästä raportista, jotka olivat Osaraportti I, Ari Salminen – Kimmo Tynkkynen: ”Ministeriöiden johtamiseen ja organisaation ja liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista”, Osaraportti II, Juha Vartola ”Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista”, Osaraportti III, Ari Salminen ja Kimmo Tynkkynen ”Ministeriötason varainhoitoprosesseihin ja yhteistoimintamuotoihin liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista” ja Osaraportti IV, Juha Vartola, ”Ministeriöiden rakenteesta” (Tampereen yliopiston Julkishallinnon julkaisusarjat A ja B 1976 ja 1977). Raporteissa tarkasteltiin hallinnon ongelmia ja uudistus-tarpeita sekä teoreettisista lähtökohdista että empiirisen aineiston perusteella.

Keskushallintokomitea otti kantaa mietinnöissään keskeisiin talousohjauskysymyksiin. Komitean moniin tavoitteisiin kuului valtionhallinnon tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus (KM 1978:22, 128). Budjettia koskevin linjauksina komitea ehdotti, että eduskunnan harjoittaman ohjauksen parantamiseksi:

- tulo- ja menoarvioin sisällön ja rakenteen uusimista ja käsittelymenettelyjen kehittämistä mm. niin, että eduskunta jo kevätistuntokaudella käsittelee budjetin perusteita ja yleislinjoja Tällöin eduskunta voisi niin halutessaan aikaisemmassa vaiheessa esittää kantansa hallituksen suunnittelemasta politiikasta (ibid 492).
- sekä eduskunnan ohjausedellytysten että virastojen ja laitosten toiminnan kannalta olisi tulo- ja menoarvion yksityiskohtaisuutta vähennettävä nykyisestä. Tulo- ja menoarviokäsittelyyn tulisi saattaa enemmän saatavilla olevaa olen-

naista tietoa tavoitteiden ja voimavarojen suhteista ja toimintojen tuloksellisuu-  
desta (ibid 496).

Keskushallintokomitean muita talousohjaukseen liittyviä ehdotuksia olivat:

- ennakollisen finanssivalvonnan saattaminen nykyistä tarkoituksenmukaisem-  
maksi lopettamalla raha-asiainvaliokunta (ibid 504)
- valtiontalouden ja toiminnan tarkastuksen kehittäminen. Periaatteellisenä  
kannanottonaan komitea katsoi, että valtiontalouden tarkastustoimintaa tulisi  
suunnata nykyistä enemmän hallintotoiminnan tarkastukseen, ts. vaikuttavuus-  
ja tehokkuusvalvontaan. (ibid, 497)
- ministeriöiden toimialojen tarkistaminen mm. siten, että keskitetään talousasiat  
valtiovarainministeriölle ja ja hallinnon kehittämis- sekä muut yleishallintoasiat  
sisäministeriölle (ibid, 493)
- sen selvittäminen, oliko posti- ja lennätinlaitoksen ja valtionrautateiden lisäksi  
muuta keskusvirastoja tai niiden osia järjestettävä virastotyyppiltään liikelaitok-  
siksi (ibid 515).

Komitea pohjusti monelta osin tulevaa uudistuspolitiikkaa, mutta tunkeutuessaan  
ehdotuksillaan budjettiosaston toimivaltaan kuuluvalla alueelle, se kasvatti minis-  
teriön sisäisiä budjetti- ja järjestelyosaston välisiä jännitteitä. Komitean ehdottamaa  
raha-asiainvaliokunnan lopettamista voi mielestäni pitää uudistuspolitiikan kan-  
nalta karkeana virheenä.

Keskushallintokomitea raivasi 1970-luvulla tietä talousohjausuudistuksille, joita  
oli jo 1960-luvulla, mutta katson, että se rakensi toisaalta esteitä omien ehdotustensa  
etenemiselle.

Nykyrakenteessa talousohjausjärjestelmän ja budjettilainsäädännön kehit-  
täminen ovat valtiovarainministeriön toimivaltaan kuuluvia asioita ja kuuluvat  
ministeriön sisällä budjettiosastolle (BO). Vastuu valtionhallinnon muista ohjaus-  
järjestelmistä on hallinnon kehittämisosastolla (HKO), aikaisemmalta nimeltään  
järjestelyosasto (JO).

### *3.2.2 Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) rooli*

Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) on ollut yksi Suomen yhteiskunnallisen kehi-  
tyksen taustavaikuttajia 1970-luvun lopulta lähtien.

Paavo Lipponen käsitteli muistelmissaan EVAa otsikolla ”Avosuhde EVA:n kanssa” (Lipponen 2009, 455). Lipposen mukaan kesällä 1976 EVA:n aktivismi hui-pentui Max Jakobsonin esitykseen yhteiskuntasopimuksesta. Menetelmänä ”yhteis-kuntasopimus” vastasi SDP:n pyrkimyksiä, niin kuin Sorsa kommentoi Jakobsonin puhetta.

EVAn tärkeimpiä oivalluksia oli Lipposen mukaan laadullisen kasvun korosta-minen määrällisen rinnalla. Tiedon merkitys tuotannon tekijänä kasvoi (ibid, 457). EVA teki mm. aloitteen v. 1975 talouspolitiikan johtamiskurssien järjestämisestä. Valtiovarainministeriön neuvottelevana virkamiehenä toiminut Jouko Loikkanen antoi siitä varsin kriittisen lausunnon, jonka kaikki kohdat eivät ehkä johtuneet muistion huonosti harkitusta sisällöstä vaan myös siitä, että se oli tehty väärässä pai-kassa. Silloin oli löydettävä puolueeton ja hyväksyttävä toteuttaja, jollaiseksi osoit-tautui Sitra (Tarkka 2002, 126).

Kurssit pääsivät alkamaan ja ne ”virallistuivat” keväällä 1978, kun valtioneu-vosto nimitti talouspolitiikan johtamiskoulutuksen neuvottelukunnan (ibid, 127).

Jukka Tarkka käsitteli EVAn historiaa koskevassa kirjassaan ”Uhan alta unio-niin” (Tarkka 2002) myös EVAn roolia julkiseen sektoriin kohdistuvana vaikutta-jana.

Tarkan mukaan julkisen sektorin seuranta otettiin EVAn painopistealueeksi vuoden 1981 alussa. Taustalla oli vähän aikaisemmin EVAn johtajistoon nimitetyn Juhani Kivelän muistio, joka osoitti, että julkinen sektori oli kansainvälisessä ver-tailussa keskimääräistä pienempi ja tehokkaampi, suorastaan kilpailuetu. Muistio esitti kansalliseksi tavoitteeksi, että tämä hyvä tilanne säilytettäisiin, mutta totesi myös, että helppoa se ei olisi. Julkisen sektorin kasvupaineet olivat rajut, sillä siihen johtanut kehitys oli automatisoitu lainsäädännöllä. Julkisen sektorin kasvupaineille tarvittiin vastapaino, jollaiseksi EVA tarjoutui (ibid, 277).

Tarkan mainitsema muistio oli raporttini ”Hudson World Watch” Lontoon 5.–6.2.1981 seminaarista, jonka aihe oli: ”The future of public sector: Continued expansion or decline?” Muistiolla oli vaikutusta EVAn julkisen sektorin uudistuksia vaativaan ja tukevaan toimintaa 1980-luvulla, siksi on perusteltua siteerata se koko-naisuudessaan, koska se on lyhyt:

Yhteenvedo seminaarin keskeisistä ajatuksista:

1. Julkinen sektori, sen osuus ja sen tehtävät tulevat olemaan keskeinen yhteiskun-nallinen keskustelunaihe läntisissä markkinatalousmaissa koko 1980-luvun ja ilmeisesti vielä 1990-luvullakin.
2. Julkisen kulutuksen ei voida sallia enää kasvavan *niin paljon kuin se on kasvanut* viimeisten 20 vuoden aikana.



3. Kasvun rajoitteet ovat
  - Avoimen sektorin ylijäämien supistuminen
  - Verotuskaton saavuttaminen
  - Lainaamismahdollisuuksien loppuun käyttäminen
  - Todellinen muutos kansalaisten enemmistön arvostuksissa ja vaatimuksissa vähimmäisturvallisuuden saavuttamisen jälkeen.
4. Julkinen sektori on *maakohtaisesti hyvin yksilöllinen*. Suoria rinnastuksia ja johtopäätöksiä tehtäessä on oltava varovainen. Ruotsin tilanteesta vallitsi kuitenkin yksimielisyys: varoittava esimerkki, jota pitäisi sellaisenaan tutkia muille opiksi.
5. Läntisten hyvinvointivaltioiden julkisten sektorien ongelma on tänään vähintään yhtä paljon niiden tehokkuuden kriisi kuin niiden rahoitusongelma.
6. Tällä hetkellä ei ole missään selviä ajatuksia siitä, kuinka julkisen sektorin sopeuttaminen uusiin olosuhteisiin suoritetaan. Tästä tullaan käymään 1980-luvun poliittinen keskustelu, jonka lopputuloksena tulee olemaan todennäköisesti, että
  - monessa kansantaloudessa nähdään julkisen sektorin tehokkuus tärkeämpänä kuin ideologiset seikat. Ideologia väistyy käytännön tieltä. Tehokas julkinen sektori on kansakuntien yksi sisäinen kilpailukeino.
7. Liitetaulukot osoittavat, että Suomen lähtökohdat luoda hyvää kansainvälistä tasoa oleva julkinen sektori ovat hyvät. (Kivelä 1981. Tutkijan arkisto).

Keväällä 1981 EVAn valtuuskunnan puheenjohtaja Mika Tiivola esitti EVAn peruslinjauksen julkisesta taloudesta. Tiivolan mukaan sen kasvusta oli tulossa ongelma. Julkista taloutta ei voitu kuitenkaan moittia kaikista ongelmista. Margaret Thacherin ja Ronald Reaganin monetaristis-liberastiset opit eivät meille sellaisenaan sopineet. Meidän olisi kehitettävä suomalainen ratkaisu, joka säilyttäisi yhteisymmärryksen yhteiskunta- ja talouspolitiikan suuntaviivoista (Tarkka 2002, 277). EVAn piirissä pohdittiin näitä suuntaviivoja läpi 1980-luvun ja niiden eteen tehtiin työtä.

Julkisen sektorin kysymyksiä käsiteltiin vuosittaisilla EVA-päivillä, joille oli kutsuttu kaikki keskeiset yhteiskunnan vaikuttajat. Niitä pohdittiin kaksi kertaa vuodessa järjestetyissä yhteiskuntasuhdeseminaareissa (”YSS-seminaari”), joissa oli keskustelujen alustajina aina sekä porvarillisten että vasemmistopuolueiden johtavat henkilöt kukin erikseen. Julkisen sektorin ongelmia esiteltiin lisäksi useissa EVA-raporteissa.



EVA haki perspektiiviä julkisen talouden selvittelylle tilaamalla professori Aatto Prihiltä selvityksen, jossa tarkasteltiin valtiota, kuntia, kuntainliittoja ja sosiaalirahastoja yhtenä kokonaisuutena. Tätä rypästä Prihti kutsui julkiseksi yhtymäksi (EVA-raportti julkisesta taloudesta: Uusi suunta vai saneeraus, EVA 1983). Laaja tarkastelu tuotti niin hämmäntäviä tuloksia, että niihin oli vaikea suhtautua vakavasti, ja monet leimasivatkin sen pelkäksi pelottelupropagandaksi. Prihti tarkasteli raportissa kansantalouden kasvuvauhdin vaikutusta työttömyyteen ja tämän vaikutusta julkisen talouden tilaan (ibid, 278).

Teollisuuden keskusliiton toimitusjohtaja Timo Relander kommentoi rajusti Prihtin raporttia. Tarkan mukaan kritiikin taustalla saattoi olla lähinnä tieteen alojen välinen reviiiritaistelu. Kansantalousmiehet eivät hyväksyneet liiketalouden tutkijaa heidän perinteiselle hiekkalaatikoilleen. EVA oli kuitenkin tunteeton tieteen lajien välisessä rajakäynnissä (ibid, 297). Todellisuudessa kävi niin, että ”Prihtin yhtälö” toteutui kymmenen vuotta myöhemmin v. 1993–1994 lähes kauhuskenaarion mukaisesti.

EVAn talouspoliittinen tehtävä oli 1970- ja 1980-luvuilla tukea kansantalouden kasvua ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Tästä näkökulmasta sen rooliin kuului myös julkisen sektorin uudistusten tukeminen.

### 3.3 Uudistusten valmisteluvaihe

Välittömästi presidentin vaihdoksen jälkeen v.1982 käynnistyi presidentin ja parlamentaarisen vallan tasapainotusprosessi. Perustuslakia alettiin uudistaa osauudistuksin. Monet hallitusmuodon osauudistuksista olivat vastaavaikutusta Urho Kekkosen pitkään kauteen ja sen aikaiseen presidentin ylivahvaan asemaan (Jyränki 2000, 25).

#### *Hyvinvointivaltion byrokratiaongelma poliittisen kiinnostuksen kohteeksi*

Presidentin vaihdosta seurasi Kalevi Sorsan III hallitus (1982–1983). Se oli välikauden hallitus, jonka lyhyen ohjelman oleellinen kirjaus oli: Soveltuvien osin noudatetaan edellisen hallituksen ohjelmaa. Hallintopolitiikka osiota ohjelma kuitenkin täsmensi: Hallituksen tarkoituksena on jatkaa tehtävien ja päätösvallan siirtämistä valtion keskushallinnolta väliportaalle hallinnolle ja kunnille siten, että edistetään hallinnon kansanvaltaistamista ja byrokratian purkamista (vn:n verkkosivut/hallitusohjelmat /vanhat/sorsaIII). Byrokratiaongelmat kirjattiin näin ensimmäistä kertaa hallitusohjelmaan.

Valtiovarainministeriön järjestelyosastolla oli jo aikaisemmin päädytty byrokra-tiatalkoot-ideaan: Valtiovarainministeriö julisti (1981) kilpailun, johon haastettiin koko hallinto mukaan. Kuten monessa muussakin rationalisointihankkeessa, byro-kra-tiatalkoissakin oli näyttävä liikkeellelähtö, kohtuulliset esitykset, mutta toteutus osoittautui ongelmalliseksi (Karhu 2006, 270).

Vuoden 1983 eduskuntavaalien jälkeen Sorsan IV hallituksen (1983–1987) ohjelmassa hallintopolitiikan merkitys kasvoi huomattavasti, osio käsitti yli puoli sivua.

Hallituksen tavoitteena oli, että hallintoa kehitetään käytettävissä olevien voima-varojen puitteissa rakenteellisesti ja toiminnallisesti erityisesti väliporta-an hallinnon osalta silmällä pitäen tarpeita ja mahdollisuuksia päätöksenteon kansanvaltaistami-seen. Asetetaan komitea käsittelemään hallinnon hajauttamista. Hallintoa hajaute-taan siirtämällä tehtäviä ja päätösvaltaa keskushallinnosta väliporta-an hallintoon sekä paikallis- ja kunnallishallintoon selvittäen samalla tarve ja mahdollisuudet hallinnon hierarkiatasojen vähentämiseen. Tavoitteena on toimivan ja siinä mää-rin hajautetun hallintorakenteen luominen, että kokonaisten virastojen ja laitosten hajasijoittamisesta voidaan luopua. Kansalaisille hallinnossa annettavaa palvelua parannetaan ja byrokratian haittavaikutuksia poistetaan selkeyttämällä ja yksinker-taistamalla lainsäädäntöä sekä muuttamalla toimintatapoja joustavammaksi.(vn:n verkkosivut/ hallitusohjelmat /vanhat/sorsaIV).

### *Hallinnon hajauttamiskomitea byrokratiaongelmaa ratkomaan*

Sorsan hallitus lähti myös käytännössä toteuttamaan hallintopoliittisia tavoittei-taan. Hallitus asetti 5.1.1984 Hallinnon hajauttamiskomitean. Sen mietintö valmis-tui 25.4.1986. Mietinnön tiivistelmässä komitea kiteytti tavoitteensa (KM 1986:12): Hallintokeskeisestä ajattelusta oli aika siirtyä palvelu- ja ihmiskeskeiseen hallintoon. Yhteiskunnan kehitys oli vaiheessa, jossa oli erityisesti tarve parantaa kansalaisille tarjottavien palvelujen laatua.

Hallinnon hajauttaminen oli ajankohtainen hallinnon kehittämisen keino, jolla ajateltiin voitavan edistää hallinnon palvelukykyä sekä nykyaikaistaa muutekin hal-linnon toimintaa.

”Hallinto ei ole itseään vaan ihmisiä varten” (ibid 1). Komitean työ oli kiin-teä jatko keskushallintokomitealle: Kansanvaltaisuus, suunnitelmallisuus, tasa-arvo sekä tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus olivat Keskushallintokomitean mie-tinnössään vuonna 1978 määrittelemiä valtionhallinnon kehittämistavoitteita, jotka olivat edelleen ajankohtaisia (ibid 9).

## *Liikelaitoskomitea avaamaan tietä markkinaehtoisuudelle*

Toinen Sorsan hallituksen käynnistämä uudistus koski valtion liikelaitosten toimintaedellytysten laajentamista ja parantamista. Liikelaitosten toimintamahdollisuudet ja niiden toimintaympäristöt olivat kaukana tasapainosta. Valtiovaraiministeriön asettaman Liikelaitostyöryhmän (KM 1982:64) puheenjohtaja Reino Hjerpppe kuvasi 1980-luvun tilannetta:

*Lähtökohta oli hyvin pitkälti se, että valtion liikelaitokset siihen saakka Suomessa toimivat voimakkaan budjettisidonaisuuden alaisina ja olivat ihan tavanomaisia virastoja. Ei ollut toimintavapauksia. Ymmärsin niin, että liikelaitosten puolelta oli tullut kyllä aika lailla toivomuksia, että haluaisivat toimintavapauksia lisää. Ohjausjärjestelmä oli hyvin monitasoinen eli oli hallinnonalan ministeriö ja sitten oli valtiovarainministeriön listamenettely, joka meni hyvin yksityiskohtaisiin päätöksiin. Sen lisäksi, jos oli kysymys isommista asioista, piti eduskunnan valiokunnat ja eduskunta ottaa mukaan eli päätöksentekonstruktuuri oli erittäin raskas ja tämä oli keskeinen pulma koko prosessissa. Markkinat oli kehittynyt Suomessa ja kilpailua oli tullut, liikelaitokset eivät pystyneet vastaamaan tarpeisiin (RH 16.12.2008).*

Liikelaitostyöryhmän työtä jatkamaan hallitus asetti 17.3.1983 Liikelaitoskomitean (KM 1985:2). Sen työ valmistui 14.1.1985. Mietinnön perusteella Sorsan hallitus antoi esityksen liikelaitoslaki (HE 137/86). Eduskunta hyväksyi sen kertaalleen, mutta koska laki oli säädettävä perustuslain mukaisessa järjestyksessä, lain lopullinen hyväksyntä jäi odottamaan vaalien jälkeistä hallitusta ja eduskuntaa. Liikelaitoslaki hyväksyttiin Holkerin hallituksen esityksenä (HE 627/1987) uudessa eduskunnassa niin, että se tuli voimaan 1.1.1988.

Liikelaitosuudistus pohjusti myös tulosohtauksen tuloa. Temmeksen ja Kiviniemen mukaan liikelaitosuudistus oli ajallisesti ja hallintokulttuurillisesti vuosien 1987–1995 rakenneuudistusten pioneerihaanke, jolla oli sekä huomattava vaikutus koko valtion hallintokoneiston rakenteisiin että välillisiä katalysoivia vaikutuksia manageristisen ohjausjärjestelmän kehitykseen (Temmes & Kiviniemi 1997, 41).

*Hjerpen mukaan liikelaitosajattelu oli virittämässä myös tulosohtausajattelua yleisestikin virastojen suuntaan eli alettiin yhä voimakkaammin puhumaan virastojen tuloksista ja tuloksilla ohjaamisesta (RH 16.12.2008).*

## *Budjettiuudistukseen virkatyönä*

Suomen talous oli 1980-luvun lopulla Jaakko Kianderin ja Pentti Vartian mukaan ”heikoilla jäillä”. Suomalaiset kotitaloudet ja yritykset olivat 1980-luvun loppuun tultaessa velkaantuneet enemmän kuin koskaan toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Julkinen sektori oli lisäksi 1980-luvun lopulla ylijäämäinen ja valtion velka Euroopan alhaisin. Eduskunnassa oli halukkuutta jakaa ylijäämät verohelpotuksina kansalaisille. (Kiander & Vartia 1998, 89).

1980-luvun loppuun asti nopea tuotannon kasvu piti huolen siitä, että kasvavan ulkomaisen velan suhde kansantuotteeseen pysyi siedettävänä. Tuotannon kasvun pysähtyttyä Suomi nousi tässä suhteessa läntisten teollisuusmaiden kärkeen. Vaih- totaseen ja ulkomaisen velan ongelma oli kansalaisille, monille poliitikoille ja yrittä- jillekin melko abstrakti. Useat suomalaiset ekonomistit ja myös poliittiset päättäjät olivat tiedostaneet vaihtotaseongelmat 1980-luvun lopulla. Varoittelijat menettivät uskottavuuttaan, kun kasvu kuitenkin jatkui. Markkinaoptimistit pitivät yksityisen sektorin velkaantumista ulkomaille ongelmattomana. Asian kiteytti vuonna 1988 SYP:n johtoon kuulunut Björn Wahlroos: ”Vaihtotaseen alijäämästä en ole vähään- kään huolissani ... Suomi menestyy, jos se ei murehdi... Finanssitalous hallitsee huollon” (ibid, 91–92).

Valtiovarainministeriössä oltiin kuitenkin huolissaan. Helmikuussa 1988, kun Talousneuvostossa käsiteltiin verouudistusta, valtiovarainministeri Liikanen varoitti vaihtotaseongelmasta: ”Lähivuosien suhdannekuva on hyvin riskialtis” (ibid, 63).

Tässä ilmapiirissä valtiovarainministeriön budjettiosaston tutkimus- ja kehit- tämistoimistossa valmisteltiin virkatyönä budjettiuudistusta. Toimiston laatiman muistion mukaan: Julkisia menoja ei pystyttäisi hallitsemaan tyydyttävällä tavalla toiminta- ja taloussuunnitelmien tai tulo- ja menoarvion avulla. Toiminta- ja taloussuunnitelmia ei sitovasti sopeuteta talouspolitiikan kokonaiskehyksiin eivätkä suunnitelmat riittävästi ennakoivat tehtäviä ehdotuksia tai päätöksiä.

Tämän seurauksena valtion menojen kasvu toteutuu säännönmukaisesti suu- rempana kuin talouspolitiikan linja sallisi ja eduskunta tulo- ja menoarviossa päät- tää.

Myös julkisen toiminnan tuottavuuden nousu on ollut hidasta ja henkilöstön määrän kasvu jatkuvasti voimakasta. Virastojen ja laitosten ohjauksen katsotaan perustuvan nykyisin liiaksi säästöksiin ja resurssien säätelyyn eikä toiminnan tulok- sien arviointiin ja suunnitteluun. Päähuomio valmistelussa ja päätöksenteossa kiin- nittyy määrärahojen tarpeeseen eikä siihen, mitä konkreettisia tuloksia määrära- hoilla saadaan aikaan (VM-JOA-Ca11. KA).

## *Miksi uudistukset olivat mahdollisia?*

Vuonna 2004 sosiologian professori Pertti Alasuutari pohti kysymystä: Suunnittelataloudesta kilpailutalouteen – Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Muutoksessa oli Alasuutarin mukaan institutionaaliselta kannalta kyse siitä, että monilla sektoreilla oli siirrytty julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. – Muutos oli ollut varsin laaja-alainen ja kokonaisvaltainen ja tapahtunut maassa, jossa oli ollut voimakas sosialidemokraattinen puolue ja ammattiyhdistysliike. Tämä herätti kysymyksen miksi pitkälti uusliberalistisesta talouspolitiikasta ei Suomessa tullut ainakaan paha kirosana, vaan radikaalit toimenpiteet vietiin läpi ilman suurta vastarintaa (Alasuutari 2004, 3). Alasuutarin mukaan kulttuurinen käänne ajoittui noin 1980-luvun puoliväliin. Mikä muutoksen käynnisti, oli hänen mukaansa visainen kysymys, mutta näytti siltä, että vaikutteet olivat tulleet kansainvälisestä keskustelusta. Esikuvina ja virittäjinä olivat olleet selvästikin Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin hallitukset (ibid, 79).

Näyttää siltä, että Alasuutari sivuutti tutkimuksissaan uudistusten valmisteluvaiheen ja keskittyi arvioimaan vain sen toimeenpanovaihetta. Uudistuspolitiikan keihäänkärkihankkeen Liikelaitoskomitean ehdotukset olivat vahvasti ankkuroituja ammattiyhdistysliikkeeseen. Komiteassa, jonka puheenjohtaja oli ministeri Esko Rekola, oli kaikkien merkittävien ammattiyhdistystahojen edustus ja sen yhtenä päätoimisena sihteerinä toimi Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestön (VTY) lakimies Heikki Sipiläinen (KM 1985:2, 4). Hallinnon hajauttamiskomitea oli puolestaan vahvasti poliittisesti ankkuroitu. Sen puheenjohtaja oli kansliapäällikkö Aimo Pajunen ja sen jäseninä olivat toimitusjohtaja Jukka Pekka Alanen, varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, kansanedustaja Kaj Bärlund, osastopäällikkö Hannu Ettala, kansanedustaja Pentti Kettunen, pääjohtaja Heikki Koski, kansanedustaja Mauri Pekkarinen ja kansanedustaja Boris Renlund (KM 1986:12, III).

Tämän tutkimuksen aineiston perusteella katson, että Sorsan IV hallitus loi Suomen hallinnonuudistusten vv. 1987–2007 pragmaattisen peruslinjan. Holkerin hallitus tuli pääosin katettuun uudistuspöytään uudistusten toimeenpanijaksi.

Vuoden 1987 vaalitaistelussa Kokoomus hyödynsi yleistä byrokratian vastaista mielialaa. Puoluekokouksen mukaan julkisen vallan tehtävänä oli palvella kansalaisia. Hallintoa leimasi liian usein jonottaminen, asioiden hidas käsittely, paperisota ja vaikeaselkoinen virkakieli. Suomen julkinen hallintokoneisto nojasi liikaa moniportaiseen hierarkiaan ja pirstoutuneeseen kapea-alaiseen työnjakoon. Byrokratian vähentäminen edellytti myös valtion ja kuntien välisten suhteiden yksinkertaistamista siten, että valtionosuusjärjestelmä uusittaisiin kokonaan ja kunnille annettaisiin itsenäistä päätösvaltaa (Kokoomus puoluekokous 15.–16.11.1986, 44).

Sorsan hallituksen valtiovarainministeri Esko Ollila oli myös havainnut hallinnossa tsaarinaikaisia tehottomuuden kukkasia. Ollilan mukaan jatkossa vähemmällä pitäisi saada aikaan enemmän. Nykyaikaisen liikkeenjohdon menetelmiä – tehokkuutta, hajauttamista, palkitsemista, koulutusta, parempia palveluita – olisi saatava hallintoon: ”Nämä on otettava keskeiseksi pohdinnan aiheiksi tulevilla hallitusneuvotteluissa” (Karhu 2006, 280).

Ollilan näkökulma sopi hyvin yhteen kokoomuksen tavoitteiden kanssa.

### 3.4 Uudistuspolitiikka v. 1987–1995

#### 3.4.1 Toimeenpanon alkuaika v. 1987–1991

Vuoden 1987 vaalien tuloksessa oli olennaista, että demarit menettivät 100 000 ääntä, mutta vain yhden edustajapaikan ja saivat 56 edustajaa. Kokoomus voitti 6000 ääntä ja sai 9 paikkaa lisää, paikkaluku nousi 53 paikkaan. Keskustapuolueen kannatusosuus pysyi entisenä, edustajapaikat kasvoivat kahdella, puolue sai 40 edustajaa. Niin selviä voittajia ja häviäjiä kuin oli ollut edellisissä vaaleissa, ei v. 1987 ollut (Sillantaus 1988, 144).

Vuoden 1987 vaihtoehtoja tarjonneesta hallituspoliittisesta tilanteesta, Holkerin hallituksen synnystä ja tapahtuneesta poliittista rakennemuutosta on esitetty useita tulkintoja. Pentti Sillantaus tulkitsi sitä tuoreeltaan kirjassaan ”Yöpakkasista jättäenlähtöön” (ibid). Seppo Kääriäinen katsoi väitöstutkimuksessaan Holkerin hallituksen merkinneen käännekohtaa Suomen poliittisessa historiassa (Kääriäinen 2002, 241). Käännekohtaa presidentin näkökulmasta käsitellään Hallberg ym. kirjassa ”Presidentin valta”: ”Taustalla oli presidentin saama vihi salaisesta sopimuksesta, jonka tarkoituksena oli pyrkiä porvarihallituksen muodostamiseen. Tämä niin sanottu kassakaappisopimus ei miellyttänyt Koivistoa, joka pusersi presidentin valtaoikeudella, juuri valmistuneesta valtionpäämiehen valtaoikeuksia karsineen valtiosääntöuudistuksen hengestä huolimatta viimeistä kertaa hallitusneuvotteluista omannäköisensä” (Hallberg ym. 2009, 288).

Juhani Suomi esitti kirjassaan ”Kohti sinipunaa, Mauno Koiviston aika 1986–1987” Holkerin hallituksen muodostamisesta laajaan tausta-aineistoon perustuvan tulkintansa (Suomi 2008, 264–282). Siinä hän katsoi mm. Juhani Kivelän ”nk. Arkadia-klubin keskeisiin hahmoihin kuuluvaksi” (ibid 265).

Arkadia-klubin näkökulmaa vuoden 1987 hallitusratkaisuuksi olen valottanut kirjassani ”Kronikka Arkadia-klubin vaiheista” (Kivelä 2000).

Holkerin hallituksen (1987–1991) hallintopolitiikka osion kokoaminen perustui edellisen hallituskauden valmisteluun. Ohjelman kokoamisen ja uudistuspolitiikan käynnistämisen kannalta oli merkittävää, että hallitusohjelmaneuvoittelujen pääsih-

teeriksi ja pääministerin sihteeriksi (valtiosihteerii ei kansliassa vielä hallituksen kahtena ensi vuotena ollut) tuli kaupunkiliiton varatoimitusjohtaja Pekka Alanen. Hän oli ollut Kokoomuksen edustajana Hajauttamiskomiteassa ja sitoutunut sen ehdotuksiin.

Holkerin hallitusohjelman synnystä Alanen kertoi haastattelussa:

*Minun ajattelussa keskeinen näkemys syntyi hallinnon hajauttamiskomiteassa, joka oli jo ennen hallitusta syntynyt, eri puoluetasoilla oli yhteistä tahtotilaa ja yhteinen tahtotila näkyi myös hallituspuolueiden neuvotteluissa.*

*Hallinnon kehittämisosion loppurutistus tapahtui pienessä työryhmässä ja voi sanoa, että kaikki se materiaali, mitä kerättiin, käytiin läpi ja yhteinen esitys syntyi ja se oli osana hallitusohjelmaa – loppupäässä hyvin tärkeänä osana (se oli hallitusohjelman pisin osio). Muistan senkin, kun ministerit kävivät ohjelmaa yhdessä läpi ja sopivat sisällöstä, Kalevi Sorsa kysyi Holkerilta, ovatko molemmat Alaset olleet tämän esityksen valmistelussa mukana. Holkeri totesi, että kyllä. Sen jälkeen Sorsa nyökkäsi hyväksyvästi ja sanoi hyvä on. Tarjoitti Jussi-Pekka Alasta eli minun kaupunkiliiton silloista esimiestä ja minua. – Minun ajattelussa ja minun elämässäni hajauttamiskomitea, se on ollut yksi tärkeimpiä komiteoita (P.A, 10.12.2008).*

Holkerin hallituksen hallitusohjelman hallinnon kehittämisen johtolause oli suoraan hajauttamiskomitean mietinnöstä: ”Julkista hallintoa kehitettäessä pidetään lähtökohtana ihmisten tarpeiden mukaista palvelutuotantoa.” (Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 1987, 11).

Hallitusohjelman ”Hallinnon kehittäminen” osio oli 12-sivuisen ohjelman laajin osa. Sen mukaan julkishallinto oli kokonaisuus, jonka toimivuutta ja joustavuutta tuli lisätä kaikilla hallinnon tasoilla (ibid, 11).

Tärkeimpiä ohjelmakohtia olivat:

- Hallinnon tuottavuuteen ja palvelukyvyyn kohottamiseen kiinnitetään erityistä huomiota yhteistyössä julkisen sektorin henkilöstön edustajien kanssa.
- Osallistumisjärjestelmiä parannetaan ja kannustavuutta kehitetään.
- Hallintoa hajautetaan ja selkeytetään eri hallintotasojen tehtävä- ja vastuujakoa. Vahvistetaan erityisesti kunnallista itsehallintoa.
- Ministeriöiden asemaa oman hallinnonalansa yleisessä ohjaamisessa ja kehittämisessä vahvistetaan. Tältä pohjalta tarkistetaan ministeriöiden välinen ja ministeriöiden ja niiden alaisten keskusvirastojen työnjako ja tehtävät. Selvite-

tään samalla hallinnonalalla toimivien keskusvirastojen yhdistämismahdollisuudet.

- Alueellisen hallinnon tehtävä- ja vastuujako selkeytetään. Erityistä huomiota kiinnitetään aluejako- ja budjettivaltakysymyksiin ja suunnittelujärjestelmiin.
- Kuntainliittohallinnon kokoamista tavoitteena maakunnallisesti yhtenevät alueelliset kuntainliitot.
- Hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jolla vahvistetaan kuntia yksikköinä siten, että kuntalaisten tarpeet ohjaavat palvelutuotantoa ja hallinnon kehittämistä.
- Hallitus käynnistää selvityksen kuntien toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten ajanmukaisuudesta ja antaa esityksen kuntien hallintoa, talouden pitoa ja valtionosuus- ja avustusjärjestelmiä koskevasta vapaakuntakokeilusta.
- Valtionosuus- ja -avustusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja yhdistetään valtion apuja selkeämmiksi kokonaisuuksiksi.
- Kuntien välisen yhteistyön muotoja kehitetään ja edistetään vapaaehtoista kunnallisenjaotuksen muutosta (ibid, 11–12).

Hallitusohjelma antoi käsitykseni mukaan näin varsin väljät ja laajat mahdollisuudet ryhtyä uudistustyöhön. Pääministeri Holkeri käytti lisäksi julkisuudessa puheenvuoroja, joita ei hallinnon kehittämisestä ollut totuttu kuulemaan. Pääministerin mukaan kansalaisten odotukset hallintoa kohtaan olivat kasvaneet, mutta se ei ollut kyennyt vastaamaan haasteisiin. Hallinto ei ollut riittävä toimiva eikä taloudellinen, se oli jäljessä muun yhteiskunnan kehityksestä (Karhu 2006, 282).

Vuoden 1987 tilanteen voi tulkita siten, että hallituksen syntyajankohtaan sattui poikkeuksellinen poliittis-hallinnollinen momentum, hetkellinen muutosvoimien kasautuma hallinnon uudistusten käynnistämiseksi. Silloin avautui ”mahdollisuuksien ikkuna”, ja se myös hyödynnettiin. Vuoden 1987 momentum, muutosvoima koostui:

- 1) tiedostetusta rakennemuutostarpeesta (yhteiskunnallinen muutos),
- 2) poliittisten voimasuhteiden muutoksesta (poliittinen muutos),
- 3) hallinnon sisäisten voimasuhteiden muutoksesta (hallinnon muutos) ja
- 4) tehdystä valmistelutyöstä.



Kompleksisuus käsittein tulkittuna vuoden 1987 tilanne muodostui kolmesta eri kehityspolusta: Ne olivat liikelaitos-, hajautus- (byrokratia) ja talousohjauspolku. Kullakin polulla erikseen oli kehittynyt tasapainottomuudesta kertovaa informaatiota, entropiaa. Se oli tiedostettu sekä poliittisesti että hallinnollisesti. Tasapainottomuuksia korjaavia ratkaisuja oli ryhdytty valmistelemaan. Valmistelu oli edennyt kolmena eri prosessina niin, että päätöksentekijöille avautui emergenttinen tilanne, pulpahti eteen bifurgaatiopiste, jossa saattoi iskeä ”kolme karpästä kerralla”.

Muutosvoimien kanavoiminen toimeenpanovoimaksi tarvitsi poliittis-hallinnollisen innovaation: Se oli Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan (Halke) perustaminen 27.11.1987 ja sen organisointimalli.

Halkesta muodostui Herbert A. Simonin päätöksenteko ja hallintoteoreettisen ajattelun mukainen empiirinen ideaaliesimerkki. Simonin mukaan hallinto on päättämistä ja tekemistä. Hallintoteorian pitäisi keskittyä sekä päätösprosesseihin että toimintaprosesseihin (Simon 1979, 45).

Päätösprosessia Halkessa edustivat kaikkien puolueiden ministerit. Puheenjohtajana toimi kansliaministeri Ilkka Kanerva. Hänellä oli ensiksikin kansliaministerinä aikaa keskittyä hallintoon ja toiseksi hänellä oli pääministerin vahva tuki. Poliittisesti Halken päätökset merkitsivät käytännössä koko hallituksen päätöksiä.

Toimintaprosessia Halkessa edustivat asiantuntijajäseninä valtiovarain- ja sisäministeriön johtavat virkamiehet. He osallistuivat täydellä puheoikeudella kaikkien asioiden käsittelyyn. He saattoivat toimia esittelijöinä, mutta usein esittelijät olivat valmistelevia virkamiehiä.

Päätösprosessin ja toimintaprosessin yhdistäminen Halken puitteissa merkitsi virkamiesjohdon välitöntä sitoutumista toimeenpanoon, ilman normealeja hallinnollisia kitkoja.

Halke keskittyi ensi työnään muokkaamaan hallitusohjelman linjaukset ja valmistelutyön ehdotukset toimeenpanoa varten valtioneuvoston päätöksen muotoon. Koko hallitus teki 1988 hallintohistoriallisesti merkittävän ns. Snellmanin päivän uudistuspolitiikkaa laajasti linjaavan 24 kohtaa käsittävän päätöksen toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi (Vnptk 12.5.1988. KA). Päätös oli ryhmitelty neljän otsikon alle:

- Ohjausjärjestelmien uudistaminen
- Hallinnon alojen ja virastojen johtamisedellytysten parantaminen
- Hallinnonalakohtaiset kehittämishankkeet
- Valmistelun ohjaus

Talousohjausuudistusten tarve oli valtiovarainministeriön budjettiosaston tutkimus- ja kehitystoimistossa ilmeinen ja toimintalinja selvä. Odotettiin vain toimeen-

panotilaisuutta. Halkessa talousohjaus uudistuspäätösten perusteluna oli budjettiosaston muistio ”KTS:n ja TMA:n uudistamisen suuntaviivoja” (VM-JOA-Ca 11. KA). Sen mukaan:

- Valtiovarainministeriön johdolla on 1980-luvulla ryhdytty luomaan edellytyksiä toisaalta toimivallan ja vastuun hajauttamiselle, toisaalta julkisen toiminnan ja menotalouden paremmalle hallinnalle.
- Uudistettu budjettilainsäädäntö tulee voimaan kuluvan vuonna (1988).
- Budjetin yksityiskohtaisia perusteluja selkeytetään ja uudistetaan vuodesta 1989 alkaen. Määrärahoja on yhdistetty suuremmiksi kokonaisuuksiksi (momenttien yhdistäminen, alamomenttijaosta luopuminen, henkilöstön budjetoinnin yksinkertaistaminen) ja näin tosiasiaa hajautettu budjetin soveltamista koskevaa toimivaltaa ministeriöille ja virastoille.
- Toiminta- ja taloussuunnitelmien käsittelyä on uudistettu tavoitteena niiden aiempaa yksityiskohtaisempi käsittely valtioneuvostotasolla.
- Laskentatoimessa on aloitettu laajamittainen kehittämistyö, jonka tavoitteena on tukea virastojen ja laitosten tulostavoitteista johtamista ja toisaalta varmistaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja ministeriöille toiminnan ja talouden ja arvioinnin ja suunnittelun ja määrärahojen tarkastuksen kannalta välttämätön tietopohja (ibid, 2–3).

Perustelumuioston uudistustavoitteet olivat:

1. Hallituksen mahdollisuuksia hallita julkista taloutta myös kokonaisuutena (menokehys, valtionvelka, veroaste) tulee parantaa. Siksi hallituksen tulee voida ohjata menokehyksin eri hallinnonalojen toimintaa ja sopeuttaa ne kokonaisuuden vaatimuksiin.
2. Toisaalta tulisi ministeriöiden ja virastojen toimivaltaa ja myös vastuuta lisätä määrärahojen käyttöä koskevissa operatiivisissa ratkaisuisa niissä rajoissa, jotka eduskunnan hyväksymä tulo- ja menoarvio asettaa. Ministeriöllä tulisi olla suurempi kokonaisvastuu hallinnon alansa pysymisessä menokehyksissä ja budjetissa, tarpeen vaatiessa pyrkimällä jopa lainsäädännön muutoksiin menojen uudelleen kohdentamiseksi.

3. Uudistustyö tulee toteuttaa vaiheittain niin, että valtiontalouden ja kansantalouden hallinta ei vaarannu eikä toisaalta hallintoyksikköjä aseteta kohtuuttomien yhtiöiden muutosten eteen (ibid, 3).

Valtioneuvoston päätöksessä (Vnptk 12.5.1988. KA) ohjausjärjestelmien uudistamisen neljä tärkeintä kohtaa olivat:

- 1) Valtionhallinnon keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelua uudistetaan siten, että tehostetaan erityisesti toiminnan suunnittelua, että toiminta- ja taloussuunnitelmien merkitys tulo- ja menoarvion laadinnassa kasvaa ja että suunnittelulla lisätään toiminnan tuloksellisuutta. Valtioneuvosto ottaa kantaa toiminnan painopisteisiin ja taloudellisiin kehyksiin.
- 2) Valtioneuvoston mahdollisuuksia asettaa eri hallinnonalojen keskeisiä hankkeita tärkeysjärjestykseen parannetaan ja lakisääteistä suunnittelua kevennetään. Tässä tarkoituksessa kootaan ja karsitaan erillisiä lakisääteisiä suunnittelujärjestelmiä ja kytketään hallinnonaloittain niitä keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitteluun.
- 3) Valtion tulo- ja menoarvion rakennetta, perusteluja ja soveltamista uudistetaan niin, että hallinnon toiminnan tuloksellisuus ja taloudellisuus paranevat ja voimavarojen kohdentaminen uudelleen kulloistenkin tarpeiden mukaan helpottuu. Virastojen ja laitosten toimivaltaa päättää määrärahojen käytöstä tulo- ja menoarvion puitteissa lisätään.
- 4) Kuntien päätösvaltaa ja vastuuta toiminnan taloudellisuudesta valtionaputehtävien hoitamisessa lisätään muuttamalla kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmiä laskennallisin perustein pohjautuviksi ottaen huomioon kuntien erilaiset olosuhteet (ibid, 4).

Kohdat 1–4 olivat lähes identtisiä Keskushallintokomitean II osamietinnön ehdotusten kanssa ( KM 1978:22, 235, 495, 496) .

Valtioneuvoston Snellmanin päivä päätöksessä hallinnon alojen ja virastojen johtamisedellytysten parantaminen oli 6-kohtainen. Näistä kolme tuki siirtymää kohti manageristista johtamista:

- 1) Lisätään virastojen ja laitosten mahdollisuuksia järjestellä joustavasti sisäistä organisaatiotaan. Toimivalta virastojen tai laitoksen työjärjestyksen vahvistamiseen annetaan viraston päällikölle.

- 2) Ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten toimivaltaa valtion palkka- ja henkilöstöhallinnossa lisätään. Osana tätä uudistusta parannetaan virastojen ja laitosten mahdollisuuksia vaikuttaa henkilöstönsä virka- ja palkkarakenteeseen kehittämällä palkkaus- ja neuvottelujärjestelmiä joustavampaan, tuloksellisuutta ja tuttavuutta edistävään suuntaan.
- 3) Valtiovarainministeriö asettaa toimikunnan selvittämään ministeriöiden alaisen keskushallinnon yksiköiden johto-organisaatioiden kehittämisperiaatteita valmistelevaan tarvittavia uudistuksia. Toimikunnan tulee saattaa työnsä päätökseen 28.2.1989 mennessä. (Vnptk 12.5.1988, 3. KA).

Valtioneuvoston päätös antoi valtiovarainministeriölle poliittisen tuen edetä uudistuksissa. Kun tämän päätöksen lisäksi eduskunta oli hyväksynyt edellisen Sorsan IV hallituksen antaman liikelaitoslakiesityksen, tie koko hallinnonuudistusprosessille oli avattu (HE).

### 3.4.2 Budjettiuudistus ja sen kriittiset kohdat

Saatuaan valtioneuvostolta valtuudet valtiovarainministeriö toimi ripeästi. Ministeriön nopean liikkeellelähdon taustalla oli useita tekijöitä. Niitä olivat 1960-luvulla alkanut talouden kokonaishallintaan tähtäävä kehitystyö, 1970-luvulta lähtöisin oleva valmistelutyö sekä ministeriön sisäisessä valtakamppailussa tapahtunut muutos uudistajien ja jarruttajien välillä.

Pitkää uudistuslinjaa kuvasi uudistusten toimeenpanovaiheessa ministeriön johdossa ollut valtiosihteeri Eino Keinänen toteaa haastattelussa:

*Kehysohjausprosessi lähti käyntiin 1960-luvun lopulla. Tehtiin ns. KTS:ää ja ajatuksena oli, että sitä kautta ohjataan pitkän tähtäyksen tavoitteita ja yhteiskunnallista kehitystä. Sieltä vedetään trendit. Sen juurruttaminen hallintoon, sehän kesti vuosikausia. Sehän oli teknistä numerosarjaleikkiä ennen kuin päästiin siihen, että alettiin vakavasti pohtia myös toimintaa. Se tuli vasta 1970-luvun kunnolla esille. Nähtiin, että enää ei voida jatkaa vain jatkumoilla, vaan pitää tehdä painotuksia ja löytää uusia avauksia eli tehokkuutta hallintoon.*

*Miten se sitten tehtiin, VM:ssä meillä oli kehitystoimisto, jonka tehtävänä tämä oli. Järjestelyosastolla kehitettiin organisatorisia asioita. Tauno Ylisen toimisto budjettiosastolla oli varsin pieni. Sen tehtävänä oli koettaa viedä KTS-ajattelua eteenpäin ja kyllä se aika pitkälle pääsikin, vaikka eihän sen voima riittänyt. Se pitää tulla hallinnosta. Kehysohjauskehittely tapahtui Taunon putiikissa vaikkakin hitaasti. Oli johdon seminaareja, keskijohdon seminaareja, budjet-*

*tiseminaareja ja budjettipäiviä, jossa aloitettiin yläpäästä. Yksi tekijä oli se, että hallinnon henkilöstön koulutuspohja alkoi muuttua. Juristien valta pikku hiljaa mureni. Taloustehtäviin tuli muita kuin juristeja (E.K. 17.12.2008).*

Uudistuksiin vaikuttivat siten monet tekijät – ei ainoastaan valtiovarainministeriön sisäiset prosessit, vaan myös markkinatalousajattelun läpimurto, presidentin vaihdos, talouden asteittainen avautuminen sekä kansainväliset vaikutteet, jotka kaikki muuttivat yhteiskunnan ilmapiiriä. EVAn taustatoiminta tuki uudistuksia ja uudistajia.

Katson, että valtiovarainministeriön ripeän toiminnan takana oli siten sekä sisäistä työntöä että ulkoista vetoa. Ministeriön ylimmässä johdossa tapahtui lisäksi kerralla huomattava rakenteellinen muutos, juristit jäivät siitä sivuun. Eri tekijät yhdessä edellyttivät nopeaa toimintaa ja samalla myös mahdollistivat sen.

Välittömästi Snellmanin päivän päätöksen jälkeen 16.5.1988 valtiovarainministeriö asetti Virastojen budjetoinnin ja tulohajauksen kehittämishankkeen. Hankkeen tehtävä oli uudistaa virastojen toimintamenojen budjetointia ja kehittää tulohajauksen apuvälineeksi tuloksellisuutta kuvaavia tunnuslukuja siten, että

- tulo- ja menoarvion valmistelussa kiinnitetään enemmän huomiota virastojen toiminnan tuloksellisuuteen ja sitä koskeviin tavoitteisiin
- toimintamenot budjetoidaan mahdollisimman harvalukuisina virastojen kannalta pääsääntöisesti kiinteinä määrärahoina
- tulo- ja menoarvion soveltamisessa virastojen vastuuta lisätään siten, että viraston johdon tehtäväksi tulee kohdentaa osoitetut määrärahat ao. ministeriöiden ohjauksessa niin, että asetetut tulostavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin
- virastojen tulosraportointia ja tulostietojen käsittelyä toimintakertomuksissa ym. asiakirjoissa parannetaan.

Hanke oli määrä toteuttaa käyttäen kokeiluyksikköinä tullilaitosta, tie- ja vesirakennuslaitosta sekä patenti- ja rekisterihallitusta. Kokeilu pantiinkin toimeen (Kirje 16.5.1988. /VM-JOA-Ca 12. KA).

Kokeilu jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi. Valtiovarainministeriö käynnisti jo kesäkuussa 1990 koko hallinnon tulohajaukseen siirtymisohjelman yksinkertaisesti valtiovarainministeriön valtioneuvoston kanslialle ja ministeriöille osoittamalla kirjeellä ”Tulosbudjetointiin siirtyminen” (VM 21.6.1990. Tutkijan arkisto). Sen mukaan kaikkien virastojen ja laitosten tulisi siirtyä tulosbudjetoinnin piiriin viimeistään vuoden 1995 tulo- ja menoarvion laatimisen yhteydessä.

Kirjeessä todettiin, että tulosbudjetoinnin ja ohjauksen periaatteita oli kehitetty nk. tulohajaukshankkeessa. Hanke tuottaisi materiaalia ja julkaisisi useita raportteja seuraavina kuukausina. Kirjeellä viitattiin myös kokeiluvirastoihin ja siinä suosi-

teltiin, että virastojen saamia kokemuksia voisi käyttää hyväksi. Kirjeen mukaan tulosbudjetointi tarkoitti sitä, että nk. toimintamenot (mom. 01, 29 ja 70) tullaan yhdistämään yhdeksi momentiksi ja samalla tulo- ja menoarvioesityksen lukupe-rusteluihin tulee sisällyttää tietoa virastoille tai laitokselle asetettavista tulostavoit-teista. Myös siirtomenojen budjetointia oli tarkoitus uudistaa vastaavasti..

Tulo- ja menoarvion laadinta sekä keskipitkän tähtäimen toiminta- ja talous-suunnittelu oli tarkoitus yhdistää vuoden 1992 tulo- ja menoarviosta lähtien. Ensimmäiset yhdistetyt suunnitelmat edellytettiin toimitettavaksi valtiovarainministeri-ölle huhtikuun lopussa 1991. Tarkoituksena oli myös, että valtioneuvosto asettaisi jatkossa hallinnonaloille sekä toiminnallisia että taloudellisia kehyksiä (ibid, 1,2).

Kaksisivuisessa kirjeessä oli lyhyet ohjeistukset toimintatavoista ja yhteyden-pidosta. Yleisohjeena oli, että siihen mennessä saatujen kokemusten perusteella tulostavoitteita kuvaavien tunnuslukujen kehittämistyöhön olisi varattava riittävästi aikaa. Niiden virastojen ja laitosten, joiden olisi tarkoitus siirtyä tulosbudjetointiin vuoden 1992 tulo- ja menoarvion yhteydessä, pitäisi aloittaa tunnuslukujen kehittä-mistyö viimeistään elo-syyskuussa 1990, jolloin työ valmistuisi joulukuun mennessä. Myöhemmin siirtyvien tulisi varata tunnuslukujen kehittämistyöhön tätäkin enem-män aikaa siten, että työ aloitettaisiin viimeistään vastaavan ajankohdan maalis-kuussa (ibid, 2).

Kirjeen mukaan tulosohjaukseen siirtyminen merkitsi useita käytäntöjen muu-toksia:

- toimintamenojen laajaa yhteen kokoamista
- menojen käyttöön aiempaa joustavampaa menettelyä
- ministeriöiden ja virastojen ja laitosten välisen ohjaussuhteen muutosta sopi-muspohjaiseksi
- mukautumista asteittain etenevään kirjanpituudistukseen.

Kehysohjaukseen siirtymispäätöksen valtiovarainministeriö esitteli valtioneuvoston päätettäväksi. Valtioneuvosto teki 18.10.1990 päätöksen toiminta- ja taloussuunni-telmien sekä tulo- ja menoarvioehdotusten laadinnassa sovellettavista periaatteista (Virallinen lehti 1990:122, 44–45). Päätöksen mukaan laadinnan pääperiaatteet oli-vat:

- Hallitus toteaa suunnittelukauden talouspoliittiset lähtökohdat ja määrittelee toiminta- ja taloussuunnittelukauden finanssipolitiikan, veropolitiikan ja jul-kisten menojen kehityksen kokonaistavoitteet sekä ohjaa toiminta- ja talous-suunnittelua ja tulo- ja menoarvion valmistelua kehyksin ja muilla määräyksillä ja ohjeilla.

- Ministeriöt laativat toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä tulo- ja menoarvioehdotukset hallituksen antamien kehysten ja muiden määräysten mukaisina. Ministeriö kohdistaa hallituksen antamat kehykset edelleen aliselle hallinnolle.
- Hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat käsitellään ministeriöissä, valtionvarainministeriössä ja hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Toiminta- ja taloussuunnittelun suunnitelmakausi on pääsääntöisesti neljä vuotta.

Hallitus ilmoitti, että sen tarkoituksena oli antaa ministeriöille seuraavat suunnittelukautta koskevat kehykset sekä muut määräykset ja ohjeet:

- yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä tehtäväkokonaisuuksia (kehysalueita) koskevat menokehykset. Hallintomenojen ja niihin verrattavien harjunnanvaraisten menojen osalta annetaan koko hallinnolle pääsääntöisesti yksi menokehys,
- menokehykset erityisen merkittävillä yksittäisillä määrärahoille,
- valtuuksien kehykset,
- valtion henkilöstökehykset koko hallinnonalalle sekä
- kannanotot kehysalueiden keskeisiin toimintalinjoihin, tuottavuus- ja muihin tavoitteisiin, säädösmuutosehdotuksiin sekä merkittäviin kehittämishankkeisiin.

Edellä tarkoitetut kehykset sekä muut määräykset ja ohjeet valmistelisi hallituksen käsittelyä varten valtiovarainministeriö neuvotellen asianomaisten ministeriöiden kanssa.

Jos hallitus katsoisi tarkoituksenmukaiseksi, voitaisiin kehysten antaminen siirtää joiltakin osin tai kokonaan valtiovarainministeriön tehtäväksi.

Periaatepäätöksen mukaan hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma sekä tulo- ja menoarvioehdotus laadittaisiin hallituksen tai valtiovarainministeriön antamien kehysten ja muiden suunnittelumääräysten mukaisiksi. Ministeriöt voisivat tehdä tarvittaessa lisäksi kehyksistä poikkeavia ehdotuksia (ibid, 44–45).

Valtiovarainministeriö ohjeisti ministeriöitä tulosohtaukseen ja kehysohjaukseen siirtymisessä ”Ministeriö tulosohtajana” -raportilla. Ohjeituksen mukaan ministeriöiltä edellytettäisiin aktiivisuutta suhteessa alaiseen hallintoon

- toimintapolitiikassa,
- tuottavuuden ja taloudellisuuden edistämisessä,
- henkilöstöä ja johtamista koskevissa kysymyksissä sekä
- ulkosuhteissa sovitun työnjaon pohjalta.

Ohjeistus katsoi, että *uusi ohjauskulttuuri olisi toteutettava ilman uusia lainsäädännöllisiä ratkaisuja*. Uudistuksen läpiviennin nopeuttamiseksi tarvittiin hallinnon sisäistä toimintaa ja hallintoyksiköiden keskinäisiä suhteita koskevan säädösten purkamista. Toimivaltaa ja organisaation järjestämistä koskevissa kysymyksissä toimivaltaa siirrettiin virastoille ja laitoksille. *Ministeriön tehtäväksi jäi ohjata ja valvoa uuden kulttuurin läpimenoa*. (Ministeriö tulohajautus, VM 1990, 6)

Ohjausuudistuksien yhteydessä valtiovarainministeriön ja ammattiministeriöiden suhteet muuttuisivat merkittävästi. Kun uusi kehysmenettely tulisi toimivaksi, valtiovarainministeriön resurssiohjaus (määrärahojen käytön ohjailu, henkilöstöpolitiikka, palvelussuhdekysymykset) vähentyisi. Tulohajautusmenettely merkitsi sitä, että valtiovarainministeriön tarve ministeriöiden toimintojen yksityiskohtaiseen ohjaukseen poistuisi. Vastaavasti muiden ministeriöiden itsenäisyys lisääntyisi. Ministeriöille siirtyisi vastuu tuottavuuden ja taloudellisuuden edistämisestä, tehtävästä, josta ennen uudistuksia oli vastannut valtiovarainministeriö.

Raportin mukaan tuloksen, tulosalueiden, vastuiden selkeyttäminen sekä tuloksen ja tarvittavien voimavarojen yhteyden osoittaminen olisi edessä myös ministeriötasolla.

Tulostavoitteiden saavuttamisen tai saavuttamatta jäämisen olisi uskottavuuden vuoksi johdettava konkreettisiin toimiin. Käytännössä tämän katsottiin merkitsevän esimerkiksi mahdollisuutta vaihtaa johtajaa tilanteessa, jossa tulostavoitteista jatkuvasti jäätäisiin ilman pätevää syytä. Uuteen hallintokulttuuriin siirtymisen katsottiin edellyttävän sekä koulutuspanosta että työtapojen ja järjestelmien kehittämistä. Pääpaino kehittämistyössä tulisi olla keskitettyjen ratkaisujen sijasta toimintoyksikkökohtaisessa työssä (ibid, 6–8).

Raportti nosti esiin myös eduskunnan, ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten suhteet sovellettaessa tulohajautusmenettelyä. Raportin mukaan menettelyn puitteissa olisi pyrittävä osoittamaan toimintayksiköille mahdollisimman suuri itsenäisyys resurssilajien käyttöä koskevissa kysymyksissä. Eduskunnan kannalta tämä merkitsisi päätöksentekoa olennaisesti karkeammalla tasolla.

Eduskunnan asemaa pidettiin raportissa tulostavoitteiden asettamista ajatellen selkiintymättömänä. Ongelmaksi saattaisi nousta se, miten yksiselitteisesti toimintalinjoista päätettäisiin ja miten selkeä olisi uuden ohjausmenettelyn puitteissa asetettujen tulostavoitteiden ja eduskunnan vahvistamien toimintalinjojen yhteys. Eduskunnan asemasta tarvittaisiin erillinen selvitys (ibid, 57–59).

Näiden päätösten, valtiovarainministeriön kirjeen (21.6.1990) ja valtioneuvoston periaatepäätöksen (18.10.1990) sekä valtiovarain ministeriön ohjeiden mukaisesti valtiokonsernin talousohjaus toimi aina vuoteen 2004 saakka. Lakiperustana oli vuoden 1988 talousarviolaki ( L 423/1988) ja sen asetus (A 424/1988). Vuoden 2003 laki- ja 2004 asetuksen muutoksia käsitellään jatkossa.



Budjetoinnin ja tulosohjauksen kehittämishanke analysoi jo uudistuksien alkuvaiheessa ”Taloushallinnon kehittäminen” muistiossa 10.4.1989 tulosohjaukseen liittyviä kriittisiä tekijöitä (VM-JOA-Ca 12. KA). Muistion mukaan niitä oli lukuisia. Kriittisinä tekijöinä pidettiin mm. seuraavia seikkoja:

- Kansalaisvaatimukset kanavoituivat poliittiseen keskusteluun usein vain resurssisilyksia painottavassa muodossa, jolloin erityisesti ministerioiden johdon ja valtioneuvoston tasolla kaytava keskustelu painottui helposti panosten suuruuden vertailuun eikä hallinnon tuloksellisuuden muihin osatekijoihin.
- Toiminnan tuloksellisuus ei yleensa ollut ensisijainen patoksenteon peruste ylimmillä hallinnon ohjauksen tasoilla. Tulo- ja menoarvioita koskevat ratkaisut perustuivat lahinnä määrärahatasojen säätelyyn.
- Ministeriöillä ja virastoilla ei ollut todellista motiivia tuloksellisuutta kuvaavien tietojen tuotannon tai niiden hyväksikäytön kehittämiseen. Virastojen johtaminen ja laskentatoimi oli sopeutettu määrärahaohjauksen asettamiin vaatimuksiin.
- Yleensä juuri tulosohjauksen kannalta merkittävimmät liikkeenjohdollisen laskentatoimen osa-alueet, kuten kustannuslaskenta ja tuloksellisuuden seuranta, olivat heikoimmin kehittyneitä.
- Huomattava osa ministerioiden, virastojen ja laitosten toiminnasta oli sellaista, että sen tuloksellisuuden ristiriidaton kuvaaminen ja mittaaminen oli vaikeaa. Toiminnan tulosten määrittely edellytti lähes aina erityistä kehittämistyötä. Lisäksi tulosten yhteismitattomuus vähensi niitä kuvaavien kvantitatiivisten tietojen käyttökelpoisuutta päätöksen teon perusteena.
- Laskentatoimen kehittämisestä tulisi muodostumaan budjettiuudistuksen tavoitteiden kannalta kriittinen tekijä. (ibid, 5–9).

Näytti siltä, että kriittiset tekijät tiedostettiin, mutta budjettiuudistuksen kokonaisuus piti saada liikkeelle. Valtiovarainministeriön johto oli v. 1989 sitoutunut uudistuksiin sekä hallitukseen että hallintoon päin.

Tulosohjauksella oli alusta lähtien poliittinen tuki. Tulosohjaus ei kuitenkaan käytännössä politiikkoja juuri kiinnostanut (Pöllä & Vuorela 2001, 10) ja tulosohjaus jäi 2000-luvulle saakka hallinnon sisäiseksi toiminnaksi. Budjettiuudistus merkitsi käytännössä eduskunnalle siirtymää yksityiskohtaisesta päätöksenteosta karkeam-

malle tasolle. Se ei sinänsä supistanut kovinkaan paljon eduskunnan budjettivaltaa. Tulosojaus yhdessä valtioneosuus- ja liikelaitosuudistuksen kanssa merkitsi kuitenkin eduskunnan budjettivallan selvää siirtymää hallitukselle ja hallinnolle. Vallan siirtymä käynnisti 1990-luvun lopulla eduskunnan budjettivallan vahvistamisprosessin (Eduskunnan kanslia julkaisuja 2/2002, 5).

### 3.4.3 Ministeriöhallintoon siirtyminen

Budjettiuudistus vahvisti ministeriöiden asemaa talusohjauksessa. Päätösvallan delegointi valtioneuvostolta ministeriöille ja tehtyt rakenneuudistukset lisäsivät ministereiden valtaa hallinnollisessa ja hallinnonalojen ohjauksessa. Uudistukset kokonaisuutena käynnistivät kehityksen kohti ministeriöhallintojärjestelmää.

#### *Ministeriöiden taloudellisen vallan vahvistuminen*

Kehysohjaus antoi ministeriöille vapauksia ja mahdollisuuksia hallinnonalojen sisäisiin resurssiin siirtoihin. Tulosojausuudistus merkitsi ministeriöille liikkumavilan lisääntymistä kootumpien ja harvempien momenttien puitteissa. Muutosta kuvaa kahdessa vuosikymmenessä tapahtunut budjetin momenttimäärien kehitys:

Budjetin momenttien lukumäärän supistuminen ministeriöittäin v. 1987–2007

Momentteja	1987	2007	Vähennys %
Valtioneuvoston kanslia	24	13	- 46%
Ulkoministeriö	30	15	- 50%
Oikeusministeriö	61	16	- 73%
Sisäministeriö	63	25	- 60%
Puolustusministeriö	40	8	- 80%
Valtiovarainministeriö	115	40	- 75%
Opetusministeriö	269	81	- 70%
Maa- ja metsätalutusministeriö	213	55	- 74%
Liikenne- ja viestintäministeriö	97	33	- 66%
Kauppa- ja teollisuusministeriö	153	38	- 75%
Sosiaali- ja terveysministeriö	175	60	- 66%
Työministeriö	29	21	- 28%
Ympäristöministeriö	90	25	- 72%

Lähde: Valtion talusarvioesitykset 1987 ja 2007.

Momenttien käytön joustavuus kasvoi, kun toimintamenomomentit muutettiin kaksivuotiseksi siirtomäärärahoiksi.

### *Ministeriöiden hallinnollisen päätösvallan vahvistuminen*

Hajauttamiseen tähdännyt uudistuspolitiikka koski myös valtioneuvoston päätöksentekoa. Päätösvaltaa delegoitiin vuosina 1987–2007 radikaalisesti ministeriöihin ja niiden alaiseen hallintoon. Pyöreät 4000 päätöstä siirrettiin alemmalle tasolle päätettäväksi tai karsittiin vanhentuneina kokonaan pois.

Valtioneuvoston päätökset vuosina 1987–2007

Vuosi	1987	1994	2007
Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset:	2511	802	1017 päätöstä
Presidentin päätökset valtioneuvostossa:	3278	3037	693 päätöstä
Valtioneuvoston päätökset yhteensä:	5789	3839	1710 päätöstä

Lähde: Valtioneuvoston kanslian selvitys tutkijalle 2009, tutkijan arkisto.

Myös henkilöstöhallinnon toimivaltasuhteiden muutokset lisäsivät ministeriöiden hallinnollista valtaa. Valtioneuvoston 7.3.1991 tekemän periaatepäätöksen ”Valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä” mukaan valtiovarainministeriö vastasi valtion yleisestä henkilöstöpolitiikasta ja henkilöstöhallinnosta sekä yleisistä työnantajatehtävistä. Ministeriöiden, virastojen ja laitosten toimivaltaa ja vastuuta henkilöstöpolitiikasta lisättiin tulosohjaukseen mukautetulla tavalla niin, että ne saattoivat toimia henkilöstöpolitiikassa itsenäisimpinä ja omaleimaisimpina. Vastuuta henkilöstökustannuksista siirrettiin virastoille ja laitoksille. Toimivalta perustaa ja lakkauttaa ja muuttaa virkoja siirrettiin virastoille ja laitoksille (VM 329/00/91, 5).

Periaatepäätöstä ryhdyttiin toteuttamaan asteittain. Viimeinen valtion virkaluettelo oli budjetin liitteenä 1992. Henkilöstömäärän sääntely talousarviossa vahvistetuin, sitovin hallinnonalakohtaisin henkilöstökehyksin päättyi vuoden 1996 lopussa (VM, HO, 18.3.1996. Tutkijan arkisto). Henkilöstöpoliittisen toimivallan muutos oli varsin radikaali verrattuna aiempaan käytäntöön, jossa kaikki virat perustettiin ja lakkautettiin budjetissa.

### *Ministeriöiden alaisen hallinnon ohjausvallan vahvistuminen*

Snellmanin päivän 1988 päätöksen perusteella valtiovarainministeriö asetti 8.6.1988 Johto-organisaatiotoimikunnan (KM 1989:8). Toimikunta ehdotti keskusvirastojen kollegioista luopumista ja niiden korvaamisesta johtokunnilla sekä tähän liittyen hallitusmuodon 87 §:n 5 kohdan uudistamista. Hallitus antoi toimikunnan ehdotuksen mukaisen esityksen eduskunnalle ja se hyväksyi esityksen (L 647/27.6.1997). Uudistus merkitsi Ruotsin vallan ajalta peräisin olevan kollegiaalisiin keskusvirastoihin rakentuvan hallintojärjestelmän loppua (KM 1989:8, 16).

Kollegioista luopuminen mahdollisti ministeriöille vaihtoehtoisia mahdollisuuksia alaisen hallinnon ohjaukseen ja vahvisti siten ministeriön ohjausvaltaa suhteessa aiemmin varsin itsenäisesti toimiviin keskusvirastoihin. Päävaihtoehtoina ministeriöillä oli joko johto-organisaatiotoimikunnan esittämä johtokuntajärjestelmä tai ministeriöiden suoraohjaus tulossopimuksin.

Toimikunta katsoi, että johtokunnan kokoonpanossa oli otettava huomioon viraston ja laitoksen kehittämistarpeet ja kehitysvaihe. Johtokunta oli koottava siten, että se oli virastolle merkittävä lisävoimavara (ibid, kuvailulehti). Toimikunnan mielestä johtokunta voitiin asettaa myös erityisesti johtamaan tiettyä muutosta virastossa ja laitoksessa. Johtokunnan kokoonpanossa tuli tällöin ottaa huomioon tehtävän projektiluonteisuus. Tilanteen vakiinnuttua olisi mahdollisuus jälleen muuttaa johtokunnan kokoonpanoa (ibid, 52).

Johto-organisaatiotoimikunnan yleislinjauksena oli ajatus, että johtokunnissa oli ministeriön edustus. Toimikunta katsoi, että ministeriön osallistuminen viraston tai laitoksen johtokuntaan parantaisi ministeriön ja viraston välisiä suhteita, mutta siitä huolimatta toimikunta piti välttämättömänä, että myös muutoin parannettaisiin säännöllistä yhteydenpitoa ministeriön ja alaisten virastojen välillä. Tämän yhteistyön tuli olla organisoitua (ibid, 61).

Arvioni mukaan johto-organisaatiotoimikunta raivasi osaltaan tietä managerismille. Useiden eri uudistusten johdosta voi katsoa, että vuoteen 1995 tultaessa hallinnossa oli siirrytty ministeriöhallintojärjestelmään, vaikka se ei sinänsä ollut uudistuskauden tavoite eikä siitä prosessin aikana käyty periaatteellisia keskusteluja. Se oli vain harjoitetun politiikan tulos.

#### *3.4.4 Hallituksen selonteko eduskunnalle v. 1990*

Hallitus antoi toteutetuista uudistuksista selonteon eduskunnalle huhtikuussa 1990 (VNS 2/1990 vp). Selonteossa ”Palvelevampaan hallintoon” hallitus kuvasi uudistusten taustalla olevaa muutosta ja esitteli päätavoitteenkseen kansalaisten palvelun

parantamisen, julkisen sektorin tuloksellisuuden ja tuottavuuden kohottamisen sekä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisen (ibid, 3).

Selonteon kolme tavoitteellista pääotsikkoa olivat:

- Toimintavapaudella palvelukykyä
- Tulosohjauksella tuottavuutta
- Organisaatiouudistuksilla toimivuutta (ibid, 4–5).

Selonteon mukaan hallinto-organisaatio oli uudistettava palveluajattelun pohjalta toimivaksi. Hallinnon ohjausjärjestelmä oli muutettava tulosohjaukseksi. Tämä merkitsi taloushallinnon, tietojärjestelmien, tuottavuusmittareiden kehittämistä sekä ratkaisuvallan hajauttamista. Selonteossa korostettiin henkilöstöä ja henkilöstöasioiden hoitoa. Niitä oli kehitettävä uutta toimintatapaa vastaavaksi. Se merkitsi muun muassa päätösvallan voimakasta hajauttamista henkilöstöasioissa. Julkisen hallinnon oli hyödynnettävä myös teknologian kehitys toimintansa ja palvelujen järjestämisessä (ibid, 15). Selonteko kiinnitti huomion myös uudistusten pitkäjänteisyyteen. Aloitettu palvelujen ja hallinnon uudistus oli saatava jatkumaan keskeytymättä, jotta tulevien vuosien haasteisiin voidaan vastata. Tarpeelliset muutokset olivat syvällisiä ja koskettivat laajoja kokonaisuuksia. Oleellista oli, että niiden läpivienti vaati aikaa enemmän kuin yhden vaalikauden (ibid, 45). Selonteossa esiteltiin tulos- ja kehysuudistussuunnitelmat ja niiden aikataulutus (ibid, 36–38).

Valtiovarainvaliokunta totesi selontekoa koskevassa mietinnössään (VaVM 31/1990 vp), että valiokunta piti budjettiiudistuksen lähtökohtia ja tavoitteita sinänsä oikeina. Se, kuitenkin esitti, että eduskunnalle annettaisiin tietoa budjettiiudistuksen lopullisesta tavoitteesta ja tulosohjausuudistuksen tavoitteista. Koska budjettiiudistuksen yhteydessä eduskunnalle annettava budjetin informaatio josain määrin supistui, valiokunta piti tärkeänä, että eduskuntaa informoitiin hallinnon suuntalinjoista esimerkiksi saattamalla eduskunnan tietoon keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelmat.

Valiokunta katsoi, että sen saaman selvityksen mukaan budjettisäännöksiä ja eduskunnan asemaa ei ollut tarkoitus muuttaa eikä budjettivaltaa kaventaa. (ibid, 3).

Valtionvarainvaliokunnan puheenjohtaja Kalevi Mattila totesi mietinnön palautekeskustelussa eduskunnassa (1990), että eduskunnan kannan uudistusprosessiin saattoi määritellä vai eduskunta itse. Mattila huomautti, että eduskunta ei tähän mennessä ollut pohtinut omaan asemaansa kohdistuvia muutospaineita ja siksi valiokunta halusi osaltaan avata ovia tulevalle keskustelulle.

Huomionarvoisena erityispiirteenä Mattila piti sitä, että eri maissa hallinto ja hallitus keskustelivat budjettiiudistuksen tavoitteista ja konkreettisesta sisällöstä,

mutta tuskin lainkaan käyvivät keskustelua parlamentin ja hallituksen kesken. Vastaavanlainen tilanne oli Mattilan mukaan meillä Suomessa (Valtiopäiväasiakirjat 1990, 3297).

Mattilan kannanotot olivat sikäli merkittäviä ja ennakoivia, että vasta Kertomusmenettelytyöryhmässä v. 2001 (Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2002) käynnistyi eduskunnan ja hallinnon välinen budjettiuudistuksia koskeva keskustelu.

### *3.4.5 Valtiovarainministeriön virkamiesten strateginen väliintulo*

Viikko vuoden 1991 eduskuntavaalien jälkeen valtiovarainministeriön virkamiesjohto teki poikkeuksellisen intervention. Se toi julkisuuteen näkemyksensä talouden tilasta ohjelmamuistiossaan ”Talouspolitiikan linja, VM:n virkamiesjohdon ehdotus kansantalouden tervehdyttämistoimenpiteiksi” (VM 20.3.1991. Tutkijan arkisto).

Muistion taustalla oli uudistuspolitiikkaan liittyvä ajattelutavan muutos talouden lineaarisesta suunnittelusta strategiseen suunnitteluun. Uuteen ajattelutapaan katsottiin kuuluvan virkavastuu esittää poliittisille päättäjille virkamiesnäkemys hallituskauden haasteista. Toinen taustatekijä oli virkamiesten turhautuminen. Virkamiesvaroituksia taloustilanteen muutoksesta ei vuoden 1991 budjetin valmistelun yhteydessä kuunneltu hallituksessa eikä eduskunnassa. Virkamieskannanotoilla ei puoleen vuoteen ennen eduskuntavaaleja ollut juuri painoarvoa raha-asiaain valio-kunnassa.

Kompleksisuusteoreettisesti arvioiden valtiovarainministeriön virkamiesjohdossa entropia-aste nousi ja turhautuminen lisääntyi. Taloustilanne ja poliittinen toiminta olivat ”kaukana tasapainosta”. Väliintulo oli tasapainottamishanke.

Helsingin Sanomat otsikoi pääkirjoituksensa ”Kansallinen pelastusoperaatio” ja kirjoitti: ”Ministeriön suorapuheisuus on tervetullutta, eikä se liity hallituspohjassa ilmeisesti tapahtuvaan muutokseen. Julkisen talouden todellinen tila, se on lyhyesti sanottuna surkea” (HS, 21.3.1991). Iltasanomat oli pääkirjoituksessaan ”Virkamiehet vallan kahvassa” toista mieltä: ”Virkavaltaisuudesta on puhuttu paljon, mutta nyt syntyy käsitys että tässä tapauksessa sillä oikein elämöidään” (IS 22.3.1991).

”Talouspolitiikan linjan” mukaan Suomen kansantalouden pitkään jatkunut nousukausi taittui edellisenä vuonna ja kääntyi jyrkäksi laskuksi. Kansantalouden ongelmat olivat erittäin vakavat; ne eivät olleet vain suhdanneluonteisia vaan myös rakenteellisia. Talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena oli kansantalouden tasapainon palauttaminen ja kestävä taloudellisen kasvun turvaaminen. Tasapainon palauttaminen vaatisi aikaa ja kattavan ohjelman. Talouden tasapainon palauttaminen ei ollut toteutettavissa nopeasti.

Muistion mukaan finanssipolitiikan onnistumisen edellytyksenä oli julkisten tehtävien rajaaminen sekä ohjausjärjestelmän kehittäminen:

- kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen pikaisesti laskennalliseksi
- ns. säästölakien säätämisyjärjestyksen muuttaminen
- kuntajaotuksen kehittäminen ja kuntien yhteistyön tehostaminen
- julkisen sektorin työn, pääomien ja toimintajärjestelmien tuottavuuden parantaminen
- julkisten palvelujen liikelaitostaminen ja tulosityksiköittäminen jatkaminen
- hallinto-organisaatioiden ja niiden tasojen karsiminen
- johtamis- ja palkkausjärjestelmien kehittäminen.

Virkamiesten linjaehdotus sisälsi kaikkiaan 37 eri ehdotusta (VM 20.3.1991. Tutkijan arkisto)

Seppo Määttä katsoi väitöstutkimuksessaan, että valtiovaranministeriön virkamiesjohto oli aloitteellinen uudenlaisen aikakauden ja ministeriön aseman luomisessa, kun se julkaisi oman strategiapaperinsa talouspolitiikan linjasta. Tämä oli erittäin poikkeuksellinen toimenpide, joka mursi perinteisen ajattelumallin poliittisen päätöksentekijän ja virkamiesten työnjaon suhteen. Määttä siteerasi VM:n virkamiesjohtoon kuuluvan näkemystä: ”Vuoden 1991 ylimmän virkamiesjohdon tekemä interregnumpaperi ja julkinen esiintulo olivat keskeinen kulminaatio- ja taitekohta, minkä jälkeen mikään ei ollut entisensä” (Määttä 2005, 183).

Tähän liittyen muistan valtiosihteeri Teemu Hiltusen jäähyväiskommentin Moisniemessä Hiltusen viimeisessä ministeriön sisäisessä budjettiriihessä 1989: ”Tähän loppui juristien valta VM:ssä.” Elokuusta 1989 alkaen koko valtiovarainministeriössä ylimmässä johdossa ei ollut yhtään juristia. Ministeriön perinteiselle juristikulttuurille linjapaperi olisi ollut vieras.

### 3.5 Ahon hallitus uudistusten vauhdittajana

Ahon hallituksen (1991–1995) ohjelma noudatti hallintopolitiikan osalta Holkerin hallituksen selonteon linjauksia. Pääpaino kehittämistyössä asetettiin hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseen, hallinnon hajauttamiseen ja kevenyttämiseen sekä ohjausjärjestelmien uudistamiseen. Samalla tavoitteena oli turvata kansalaisten peruspalvelujen saatavuus koko maassa. Ohjelman mukaan keskushallintoa tuli supistaa mm. muuttamalla toiminnallisia keskusvirastoja liikelaitoksiksi ja lakkauttamalla hallinnollisia keskusvirastoja. Keskus- ja lääninhallinnosta tuli siirtää toimivaltaa kuntiin ja kuntainliittoihin sekä suoraan kansalaisia palveleviin organisaatioihin (Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991).

Uudistuspolitiikan kannalta oli oleellista, että Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta perustettiin myös uuteen hallitukseen. Prosessin jatkuvuuden varmistamiseksi myös se, että valiokunnan puheenjohtajana jatkoi Ilkka Kanerva. Hänestä tuli

työministeri, mutta ministeri myös valtiovarainministeriöön, jossa hänen johtoonsa kuului hallinnon kehittämisosasto.

Ahon hallituksen muodostamisen jälkeen tapahtui kolme politiikkaa, taloutta ja hallintoa järjestyttävää muutosta. Elokuussa 1991 Neuvostoliitto hajosi. Suomen kansantalouden jyrkkä pudotus kohti suurta lamaa alkoi marraskuussa 1991. Ruotsin vanavedessä keväällä 1992 Suomi teki EU-jäsenyyshakemuksen. Lainsäädännön mukauttaminen EU-vaatimuksiin tuli olemaan hallinnolle kova urakka.

Taloustilanteella ja EU-hakemuksella oli välittömät vaikutukset hallintopolitiikkaan; uudistuksia oli kiirehdyttävä ja hallinto oli välittömästi valmennettava EU-edunvalvontaan kykeneväksi.

Kompleksisuusteoreettisesti arvioiden 1991–1992 syntyi emergenttinen tilanne, joka tarjosi mahdollisuuden uudistusten nopeaan läpimenoon.

Valtioneuvosto teki 7.5.1992 ohjelmapäätöksen julkisen sektorin uudistamiseksi, jonka mukaan: Taloudelliset tosiasiat vaativat julkisessa hallinnossa nopeita muutoksia. Samalla markalla on saatava aikaan enemmän. Samalla on tuli säilyttää kokonaisnäkemyksen kehityksen suunnasta (Vnptk, 7.5.1992. KA).

Päätöksen neljä hallintopoliittista linjausta olivat:

- 1) Hallitus pitää tuloksellista julkista hallintoa kansantalouden ja yhteiskunnan keskeisenä menestystekijänä.
- 2) Kansallisen kilpailukyvyn edistämisessä julkinen ja yksityinen sektori täydentää toisiaan. Hallitus tähtää niiden lähentämiseen ja toimivaan yhteistyöhön.
- 3) Valtion ja kuntien toiminta uudistetaan niin, että kansalaisille ja yrityksille taa-taan hyvä yhteiskunnallinen palvelu mahdollisimman taloudellisesti. Julkinen valta vastaa palvelujen saatavuudesta. Palvelun voi tuottaa yksityinen tai julkinen organisaatio.
- 4) Euroopan yhteisön jäsenhakemusten johdosta kaikkien hallinnonalojen tehtäväksi on asetettava aktiivinen kansallinen edunvalvonta Euroopan yhteisössä. Hallinto on nopeasti valmennettava edunvalvontaan kykeneväksi (ibid, 1).

Hallitus sekä kiirehti että täsmensi uudistusohjelmaansa. Valtioneuvoston päätös käsitti 10 pääkohtaa ja niiden alla yhteensä 41 alakohtaa (ibid, 2–8). Päätöksellä aikataulutettiin useita hankkeita:

- Kaikki valtion virastot ja laitokset tuli siirtyä tulosbudjettiin mahdollisimman ripeästi ja viimeistään vuoden 1995 talousarviossa.



- Valtion kirjanpitoa piti uudistaa kohti kirjanpitolain mukaista käytäntöä vuodesta 1993 alkaen.
- Uusimuotoinen kehys- ja tulosohjaukseen soveltuva talousarvion toimeenpano-asiakirja tuli ottaa käyttöön vuodesta 1993 alkaen.
- Budjettisidonnaisten liikelaitosten piti siirtyä vuonna 1993 nettobudjetointiin tai ne muuttaa uusimuotoisiksi liikelaitoksiksi.
- Nettobudjetointi tuli aloittaa vuonna 1993 niissä virastoissa, joissa asianomainen ministeriö katsoi siihen olevan edellytykset.
- Kuntien valtionosuusuudistus oli määrä toteuttaa vuoden 1993 alusta (ibid, 2–7).

Päätöksessä käsiteltiin valtioneuvoston tasolla ensi kertaa uudistuksien vaikutusta poliittis-hallinnollisiin valtasuhteisiin, poliittisen ohjauksen, markkinaohjauksen ja ammattijohtamisen suhteisiin ja painoarvoihin. Päätöksen mukaan:

Siirryttäessä tulosvastuuta korostavaan hallintoon oli määriteltävä toisaalta poliittisten päätöksentekijöiden ja toisaalta hallinnossa toimivien vastuualueet. Tulosohjaus ei merkinnyt eikä saisi merkitä oleellisissa asioissa vallan siirtoa poliittiselta tasolta hallinnon tasolle. Tulosohjaus ja johtaminen tuli selkeyttää näiden kahden tason toimivallan ja vastuunjako.

Suomessa, kuten monissa muissa kaltaisissamme maissa, suuntauksena oli rakentaa hallinnon sisälle perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista poikkeava ammattijohtamiseen (managerialismi) perustuva toimintamalli. Tiettyjen yksityisen sektorin toimintatapojen soveltamisella ja markkinaohjaukselta kannustimena käyttämällä voitaisiin ehkäistä perinteisessä hallinnollisessa toimintamallissa havaittuja puutteita ja ongelmia.

Kaiken muutoksen oli tapahduttava perustuslaillisen oikeusturvajärjestelmän ja poliittisen vastuun puitteissa. Se, miten pitkälle uusia johtamiskäytäntöjä voitaisiin ja oli syytä viedä, oli ratkaistava kunkin julkisen toiminnon ja kunkin organisaation kohdalla erikseen. Kuhunkin tilanteeseen oli löydettävä sovelias tapa varmistaa poliittisen ohjauksen toteutuminen.

Hallituksen ja yksittäisten ministerien mahdollisuuksia ohjata hallintoa oli tarpeellista jatkuvasti kehittää (ibid, 15–17).

Ahon hallituksen ohjelmapäätöksessä hallitus asetti 1990-luvun tavoitteeksi parantaa hallinnon tuloksellisuutta ja nostaa hallinnon tuottavuutta. Tavoitteen mukaan

valtion palvelut yksityisille henkilöille ja yhteisöille tulisi saada vuosittain keskimäärin 2,5 % alemmin kustannuksin kuin edellisvuonna tai että kustannuksia lisäämättä voitaisiin tuottaa vastaavia uusia palveluja. Tätä varten ohjelmapäätöksen mukaan ministeriöiden tuli käynnistää 1992 hallinnonkehittämisen ministerivaliokunnan ohjauksessa hallinnonaloiltaan 1990-luvun kattavat tuottavuus- ja laatuohjelmat. Toteutuessaan hallinnonalakohtaiset ohjelmat johtaisivat samalla henkilöstösäästöihin, jolloin erilliset henkilöstösäästöpäätökset tulisivat tarpeettomiksi (ibid, 2).

Ahon hallitus teki 17.6.1993 vielä toisen hallintopoliittikkaa koskevan periaatepäätöksen, ns. ”kiirehtimispäätöksen”. Päätöksen mukaan tarkoituksena on erityisesti parantaa julkisen hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta, lisätä markkinaohjauksen käyttöä julkisessa toiminnassa, keventää hallintoa ja turvata palvelujen saatavuus ja laatu. Päätöksessä esitettiin mm, että keskusvirasto järjestelmä lakkautetaan. Päätökseen sisältyi uusi merkittävä linjaus siitä, että valtion toimintayksiköitä ja niiden osia muutetaan liikelaitoksiksi ja yhtiöksi (Vnptk 17.6.1993. KA).

Yhtiöittämispäätöksestä käynnistyi yhtiöittämisaalto ja sen jälkeen useiden yhtiöiden yksityistäminen, joka on eri muodoissa jatkunut ja jatkuu. Yhtiöittämisprosessi johti monivaiheisen kehityksen kautta 1.5.2007 omistajaohjausyksikön perustamiseen valtioneuvoston kanslian yhteyteen (Omistajaohjausyksikön vuosikertomus 2008).

Yhtiöittäminen ja yhtiöpolitiikka kuuluvat oleellisena osina talousohjaukseen piiriin pelkästään valtion pääomien tuottavuudenkin kannalta. Olin yhtiöittämisprosessissa keskeinen toimija, mutta tutkimusekonomisista ja myös subjektiivisista syistä rajasin sen tutkimuksen ulkopuolelle.

Ahon hallituksen tehtäväksi tuli Holkerin hallituksen aloittamien uudistusten jatkaminen, mutta myös niiden täydentäminen. Tutkijat katsoivat, että Suomen hallinto muuttui monin tavoin v. 1987–1995 (Temmes & Kiviniemi 1997). Poliittisesti muutosta voi pitää Sorsan – Holkerin – Ahon hallitusten hallintopoliittisen jatkumolinjan tuloksena.

Hallinnon kannalta Ahon hallituksen aika oli poikkeuksellisen vaativa. Uudisprosesseja piti viedä eteenpäin. Niiden rinnalla EU-jäsenyyteen valmentautuminen oli kuitenkin todellinen voimain ponnistus.

### 3.6 Uudistusten seurantavaihe

Ahon hallitus korosti jo uudistamispäätöksessään Holkerin hallituksen edellyttämää jatkuvuus linjaa: Hallinnon uudistaminen oli pitkäjänteistä. Uudistukset oli rakennettava jatkuvuudelle ja niiden oli oltava hallittuja (Vnptk 7.5.1992. KA). Päätöksen lopussa hallitus totesi, että seurantatieto hallinnon uudistuksista oli puutteellista.

Hallinnon uudistusten aktiivisessa vaiheessa korostui tarve analyttiseen tietoon uudistusten edellytyksistä, esteistä ja vaikutuksista (ibid, 24).

Lipposen I (1995–1999) ”Työllisyyden ja yhteisvastuun hallituksessa” hallinnon kehittämistoimet jatkuivat. Ohjelma oli valtionhallinnon osalta lyhyt ja sen mukaan hallinnon tehokkuutta, toimivuutta ja palvelualttiutta tuli lisätä. Kaikilla hallinto-tasoilla tuli vahvistaa kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia ja hallinnon julkisuutta. Ministeriöiden, keskusvirastojen, väliportaan hallinnon ja kunnallis-hallinnon välinen työnjako ja rahoitusjärjestelmä tuli selkeyttää (Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 1995, 11).

Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan status muuttui Hallinnon kehit-tämisen ministerityöryhmäksi. Työryhmään ei otettu enää johtavia kehittämisvirka-miehiä pysyviksi asiantuntijoiksi. He toimivat tarvittaessa vain esittelijöinä. Ryhmä puheenjohtajaksi tuli hallintoministerin nimikkeellä Jouni Backman. Hän toimi ministerinä sisäasiainministeriössä ja hänen salkkuunsa kuului lisäksi valtiovarain-ministeriön hallinnon kehittämisosasto.

Lipposen II (1999–2003) hallituksen profiili oli edellistä hallitusta vieläkin matalampi. Hallitusohjelmasta puuttui kokonaan hallinnonkehittämisosio. Vaikka Lipposen kahden hallituskauden hallintopoliittinen profiili näyttää matalalta ver-rattuna Holkerin ja Ahon hallituskausiin, aikaa voi kuitenkin pitää talousohjauksen jatkon kannalta merkittävänä ja hallintopoliittisesti käännekohtana. Lipposen kau-den voi tulkita hallintopoliitikassa uudistusten seurannan, mutta myös poliittisen otteen vahvistumisen ja korjaavien uudistusten valmistelukaudeksi.

Ahon hallitus oli jo 1992 todennut, että riippumatonta tutkimusta tulisi käyttää huomattavasti nykyistä enemmän muun muassa julkisen keskustelun virittämiseen (Vnptk 7.5.1992. KA, 24). Ahon hallituksen linjausta toteutettiin v. 1995–2005 kol-men eri toimijan tutkimus- ja seurantahankkeissa:

- 1) Valtiovarainministeriön toimesta tutkimushankkeessa  
”Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995”.
- 2) Valtioneuvoston toimesta kahdessa hankkeessa  
Valtioyhteisötoimikunnassa 1996–98,  
Keskushallintohankkeessa 2001–02.
- 3) Eduskunnan toimesta kolmessa eri hankkeessa  
Tutkimuksessa ”Valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta 1995–96”,  
Työryhmässä: Kertomusmenettelyn kehittäminen eduskunnan valtion talouden valvontatoimen osana 2001–02,  
Toimikunnassa: Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen 2003–05.

### 3.6.1 Valtiovarainministeriön seurantatutkimus

Valtiovarainministeriö teetätti jo Ahon hallituksen loppuvaiheessa v. 1994 Helsingin yliopiston yleisen valtio-opinlaitoksen tutkimusjohtajalla Markku Temmeksellä hallinnon uudistusten arvioinnin edellytyksiä käsittelevän raportin ”Hallinto puntarissa” (Temmes, 1994). Raportin esipuheen mukaan meillä on kokemusta ohjelmallisesta hallinnon uudistustyöstä Suomessa kahden hallituksen ajalta, silti kokemukset ovat edelleen niukat. Tästä syystä tarvitaan systemaattista hallinnon uudistusten arviointia, joka ei ole vielä kuulunut kehittämistyön keinovalikoimaan. (ibid, esipuhe).

Valtiovarainministeriö otti arvioinnin keinovalikoimaansa ja asetti joulukuussa v. 1995 ohjausryhmän jonka tehtäväksi annettiin hallinnon uudistusten arvioinnin toimeenpanon ohjaus- ja arviointitoiminnan kehittäminen. Toisena hankkeen taustaperusteena oli tutkijaseminaarin koostejulkaisu ”Tutkimaton uudistus” (VM, HKO, 1994).

Uudistusten arviointia ryhdyttiin toteuttamaan 12 eri arviointiprojektissa. Projektien tuloksista Markku Temmes ja Markku Kiviniemi kokosivat yhteenvetoreportin ”Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995”. Se sisälsi 21 kehittämisehdotusta (Temmes & Kiviniemi 1997, 133–135). Arviointiraportissa todettiin, että tulevan hallintopolitiikan avaintemoja oli demokratianäkökulman nouseminen hallintopolitiikan keskiöön. Perusteluna arviolle oli se, että v. 1987–1995 hallinto-uudistusten näkökulma oli asiakas- ja veronmaksajapainotteinen. Käytännössä tämä painotus oli merkinnyt demokratiajärjestelmän ja laajasti orientoituvan poliittisen ohjauksen kehittämisen jäämistä sivuosaan. Hallinnonuudistukset olivat sen sijaan painottuneet palvelujen parantamiseen ja veronmaksajien kannalta tehokkuus-, taloudellisuus- ja tuottavuustekijöiden kehittämiseen. Raportin mukaan huomattava osa erityisesti tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen kohdistuvasta kritiikistä painotti näiden managerististen ohjausmuotojen heikentäneen poliittisen ohjauksen voimaa (ibid, 126–127).

Tulosohjauksen käyttöönottovaiheen päättyessä tutkijat arvioivat, että tulosjohtamisen käyttöönoton ongelmat ilmenivät mm. tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteyden puuttumisena sekä tulostittauksen kehittymättömyytenä. Ministeriöiden ja virastojen ja laitosten yhteistyö oli huonoa laadittaessa tulostavoitteita. Tulosneuvottelut olivat muodollisia. Tulosraportointi oli puutteellista. Kannustin- ja sanktiojärjestelmät olivat kehittymättömiä. Talousarvion rakenteet ja sisällöt näyttivät puutteellisilta.

Ilmeinen pullonkaula tulosohjauksen ja tulosjohtamisen vakiinnuttamisessa oli niitä tukevan seuranta- ja laskentajärjestelmän keskeneräisyys. Tulosjohtamisen sisäistäminen ja syvällisempi omaksuminen uutena hallintokulttuurisena ajattelutapana ei vielä ollut juurtunut moneenkaan virastoon ja laitokseen.

Kokemukset tulossopimuksista olivat olleet myönteisiä, mutta mm. niiden ympärille rakennetut neuvotteluprosessit ja niiden oikeudellinen asema olivat edelleen epäselviä ja osin kehittymättömiä.

Kuilu poliittisen ohjauksen ja tulosohjauksen välillä näytti nousseen keskeiseksi tulosohjaukseen kohdistuvaksi kritiikiksi (ibid, 78–82). Hallintokoneiston ohjausjärjestelmän nykyaikaistaminen hyväksyttiin periaatteellisesti myös poliittisten päättäjien keskuudessa, mutta järjestelmän katsottiin olevan vielä keskeneräinen ja vaativan toimiakseen poliittisen ohjauksen toimintamahdollisuuksia edistäviä parannuksia (ibid, 127).

### *3.6.2 Valtioyhteisöhanke – politiikka hallintopolitiikkaan*

Jo ennen kuin Temmeksen ja Kiviniemen raportti valmistui, valtiovarainministeriö teki aloitteen valtioyhteisöhankkeen asettamiseksi. Aloitteen perusteella hallintopolitiikan jatkuvuuden linjaamiseksi valtioneuvosto asetti 30.5.1996 Valtioyhteisön hallintopolitiikkahankkeen ja toimikunnan sitä toteuttamaan. Toimikunnan puheenjohtajaksi määrättiin alivaltiosihteeri Juhani Kivelä (Vnptk 30.5.1996. Tutkijan arkisto).

Toimikunnan työn painoarvon kasvaessa ministeri Backman otti toimikunnan johtakseen 5.2.1998 alkaen. Samalla toimikuntaa täydennettiin poliittisilla erityisavustajilla (Vnptk 5.2.1998. Tutkijan arkisto).

Toimikunnan tehtävänä oli valmistella hallintopolitiikan linjauksia ja niiden pohjalta eduskunnalle annettavaa selontekoa sekä tehdä ehdotuksia näiden linjausten edellyttämistä uudistushankkeista. Hankkeen tavoitteena oli:

- luoda valtioyhteisöä ohjaava hallintopolitiikka
- eriyttää hallintopolitiikka valtion erilaisiin tehtäviin sopivaksi
- vahvistaa valtioneuvoston ohjauskapasiteettia
- tehostaa tulosohtausta
- jatkaa hallinnon keventämistä.

Toimikunta teki ehdotuksen selonteosta eduskunnalle, mutta hallitus päätyi tekemään asiasta valtioneuvoston periaatepäätöksen: ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta, Hallintopolitiikan suuntalinjat” (Vnptk. 16.4.1998. KA).

Periaatepäätöksestä tuli luonteeltaan politiikkaa linjaava toisin kuin Holkerin hallituksen Snellmanin päivän 1988 ja Ahon hallituksen vuoden 1992 periaatepäätökset, joilla tähdättiin välittömään toimeenpanoon. Hallintopolitiikan suuntalinjat päätöstä voi pitää hallintohistoriallisena. Vastaavaa hallintopoliittista linjausta ei ollut aiemmin tehty.

Hankkeen seitsemän alatyöryhmän tekemät uudistusehdotukset kirjoitettiin päätökseen periaatteellisin sanakääntein. Periaatteellisena linjauksena päätös oli jatkouudistusten kannalta merkittävä, se:

- linjasi kahden edellisen hallituskauden aikana uusimuotoisen valtioyhteisön ohjausperiaatteet.
- korosti hallituksen poliittista johtamista.
- toi esiin eduskunnan kaventuneen budjettivallan ja vaati sen vahvistamista.
- vaati ministeriöiden johtamisen tehostamista edellytti ohjaus- ja arviointijärjestelmien järkevöittämistä.
- edellytti ohjaus ja arviointijärjestelmien järkevöittämistä.

*Periaatepäätöksessä oli viisi merkittävää kannanottoa:*

#### 1) Uusimuotoisen valtioyhteisön ohjausperiaatteet:

Valtionhallinnossa 1980-luvun lopulla käynnistyneet uudistukset ovat kääntäneet aiemmin yhtenäisten periaatteiden mukaisesti toimineen ja keskitetysti johdetun valtionhallinnon suunnan kohti uudenlaista, aiempaa eriytyneempää valtioyhteisöä. Eriytyneen valtioyhteisön ohjaamiseen tarvitaan selkeitä poliittisia linjauksia. Huomio kiinnitetään valtioyhteisön kansanvaltaisen ohjauksen vahvistamiseen eduskunnan kautta sekä kunnallisen demokratian vahvistamiseen.

Valtioyhteisön eri osissa noudatetaan erilaisia arvoja ja periaatteita. Hyvän hallinnon arvot ovat tärkeitä perinteisissä valtionhallinnollisissa tehtävissä sekä peruspalveluita tuottaessa. Muita julkisia palveluja tuottaessa korostetaan asiakaslähtöisyyttä ja muita palvelutoiminnan arvoja (ibid, 7).

#### 2) Hallituksen poliittisen johtamisen korostaminen:

Hallitus luo menettelyjä, joiden avulla valtioyhteisön eriytyessä ja markkinaehtoisten toimintojen lisääntyessä turvataan hallitukselle riittävä vaikutusvalta ja luja asema maan politiikan johtajana ja kokonaisuuden yhteensovittajana. Globalisoituminen ja tietoyhteiskuntakehitys korostavat hallituksen roolia kansallisten linjausten määrittäjänä.

Hallituksen poliittiset johtamistehtävät määrittyvät valtioyhteisön yleisestä johtamismallista. Siinä yhdistyvät valtioyhteisön kansanvaltaisen luonteen edellyttämä toimintalinjojen keskitetty ohjaus, toimeenpanon hajautus sekä herkkyyys muutospainoiden tunnistamisessa.

Hallituksen toimintapoliittista johtamista uudistettaessa yhdistetään poliittiset ja hallinnolliset näkökannat eli hallitusohjelman tavoitteet, ministeriöiden

uudistushankkeet, kehysohjaus, vuotuinen budjetointi ja tulosojaus sekä niiden seuranta (ibid, 17).

### 3) Eduskunnan tyytymättömyys budjettivaltansa kaventumiseen

Hallituksen päätöksentekoa ja johtamista uudistetaan siten, että hallitus voi kollektiivisesti vastata eduskunnalle valtionhallinnon määrätietoisesta johtamisesta ja valtioryhteisön yleisestä ohjaamisesta. hallituksen yhteen sovittavaa roolia ja kokonaisvastuuta painottaen (ibid, 17).

Tulosojausmenettelyn kehittämällä vahvistetaan eduskunnan budjettivaltaa, jonka kansanedustajat ovat katsoneet heikentyneen tulosojauksen myötä. Kehityksen kansanvaltaisuutta edistetään lisäksi siten, että hallitus yhdessä eduskunnan kanssa kehittää ministeriöiden ja eduskunnan valiokuntien keskinäisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön muotoja (ibid, 17).

### 4) Ministeriöiden johtamisen tehostaminen

Hallituksen poliittisen kapasiteetin perusta luodaan ministeriöissä. Siellä valmistellaan hallituksentoimintalinjat. Ministeriöt ennakoivat yhteiskunnan kehitystä ja keskittyvät strategiseen työskentelyyn tunnistuen oman alansa ongelmia ja luoden pitkän ja keskipitkän aikavälin toimintapolitiikkoja.

Ministeriöiden johtamisen kehittämistä jatketaan strategisen johtamismallin periaatteiden mukaisesti.

Koska ministeri vastaa toimialansa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksista, hän on henkilökohtaisesti vastuussa ministeriön tulosalueiden, tulostavoitteiden sekä avaintulosten määrittelystä. Ministeri valvoo toimialansa osalta hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista.

Valtioryhteisön luonteen muuttuminen, johtamisvaateiden kasvaminen sekä ministerille tulleet EU-asiat ovat heikentäneet ministerien poliittisen johtamisen edellytyksiä. Tilanteen korjaamiseksi on vahvistettava ministeriön poliittisia johtamisedellytyksiä. Se voidaan toteuttaa parlamentaarisen tai hallinto- eli virkamiesmallin avulla: Joko kahden ministerin tai virkamiesmallin mukaisessa valtiosihteerijärjestelmässä (ibid, 21)

### 5) Ohjaus- ja arviointijärjestelmien järkevöittäminen

Hallituksen budjettivalmistelun keskeisimmäksi vaiheeksi muodostuneeseen hallinnonalojen menokehysten antamiseen on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomioita.

Ottaen huomioon kehyspäätösten merkittävyys hallituksen politiikan toteuttamisen ja hallinnon ohjauksen kannalta on tärkeää, että koko hallitus

osallistuu kehysvalmisteluun, jolloin se myös sitoutuu kehysten noudattamiseen.

Hallituksen johtamisen tueksi luodaan talous- ja yhteiskuntapolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta kuvaava arviointijärjestelmä. Se kattaa hallitusohjelman ohella myös tulosohjauksen keskeiset kysymykset. Arviointi palvelee eduskunnan sekä hallituksen tietotarpeita. Uuden arviointijärjestelmän keskeisinä periaatteina ovat tehokkuus ja keveys. Kaikille suurille uudistuksille määritellään kuitenkin aina arviointivelvoite (ibid, 19–20).

Kun hallitus teki periaatepäätöksen, hallituskausi oli lopullaan, hallitus ja hallinto olivat keskittymässä edessä olevaan EU-puheenjohtajuuteen. Se oli molemmille suurponnistus ja näytön paikka. Siinä tilanteessa ei periaatepäätöksen linjauksilla ollut tilaa edetä käytännön toimenpiteiksi. Päätös merkitsi kuitenkin selvää muutosta hallintopolitiikan tavoitteiden asetteluun. Holkerin – Ahon hallituskauden hallintopolitiikalla oli vahva poliittinen tuki, mutta se oli perusteiltaan hallinto- ja valtiovarainministeriölähtöistä.

Kompleksisuusteoreettisesti arvioiden vuoden 1998 periaatepäätös oli merkittävä linjaus uudistuspolitiikan johdosta syntyneen politiikkavajeen tasapainottamiseksi. Implisiittisesti linjauksen tarkoitus oli rajoittaa samalla valtiovarainministeriön johtavaa hallintopoliittista roolia ja valtaa, vaikka sitä ei suoraan sanottu.

Periaatepäätöksen taustalla vaikutti myös laajempi politiikan ja valtiovarainministeriö ohjausvallan tasapainottamistarve. Vuoden 1998 tilanteessa laman hellitettyä yleinen kritiikki valtiovarainministeriötä kohtaan kasvoi. Raija Julkusen mukaan ”1990-luvun kriisin aikana Suomi oli kuin yksi suuri ja yhteinen valtiovarainministeriö” (Julkunen, 2001, 292).

### *3.6.3 Kansainvälinen tilannearvio*

Vuoden 1998 periaatepäätös vaati, että hallinnon uudistuksia oli arvioitava. Arvioinnin laajuuden tulisi määrittää kunkin osauudistuksen merkityksen perusteella (Vnptk, 16.4.1998, 29. KA). Tämän mukaisesti valtiovarainministeriö päätyi tilaamaan keskushallinnon uudistamiseen tähtäävän arvioinnin kolmelta kansainväliseltä asiantuntijalta Geert Bouckaertilta, Derry Ordmondilta ja Guy Petersiltä Euroopan ja muutaman sen ulkopuolisen maan ja Suomen tilanteesta. Asiantuntijat suorittivat arvioinnin lokakuun 1999 ja toukokuun 2000 välisenä aikana. Raportti julkaistiin nimellä ”A Potential Governance Agenda for Finland” (Bouckaert ym. 2000 )



Raportti esitti Suomen hallinnolle tavoiteohjelmaa, joka sisälsi muun muassa seuraavia ehdotuksia:

*Politiikkavisio:* Yhä monimutkaisempiin nykypäivän ongelmiin vastaaminen vaatii, että hallintoon saadaan uusi voimakkaasti poikkihallinnollinen kulttuuri.

*Koordinoitu toimeenpano:* On tärkeää, että hallinto pystyy myös toimeenpanemaan koordinoitusti ja yhtenäisesti ne tavoitteet ja toimenpiteet, joita tulevaisuusvisio nostaa esille. Jotta voidaan päättää, viedä eteenpäin ja budjetoida poikkihallinnollisia prioriteetteja, tarvitaan keskitettyjä prosesseja. Yksi mahdollisuus tähän on vahvistaa pääministerin kansliaa.

*Tavoitteiden asettaminen:* Poliittisten päätöksentekijöiden vastuulla on asettaa tavoitteet, allokoida resurssit, arvioida päätösten tuloksia ja muuttaa ohjelmia ja politiikkoja sen mukaisesti. Suomessa järjestelmät, jotka tukevat poliittista päätöksentekoa näissä tehtävissä näyttäisivät olevan epätäydellisiä, niin että politiikan ja hallinnon väliin jää osittain tyhjiö.

*Organisaatorakenteiden muutostarpeet:* Koska hallinnot harvoin pystyvät muuttamaan itseään on poliittisten päättäjien rooli tärkeä, kun halutaan ajoissa havaita hallinnon muutostarpeet. Valtiolla on yleensä harvoin systemaattista tapaa arvioida julkisten instituutioiden tulosellisuutta. Siksi on tarpeen luoda prosessi, jolla tunnistetaan ajoissa hallinnon organisaatorakenteiden muutostarpeet. Pääministerin kanslian alaisuuteen tulisi luoda pieni keskeinen strateginen toiminto, joka auttaa vastaamaan tarpeellisiin muutoksiin ja etsii uudenlaisia tapoja viedä läpi julkisia tehtäviä.

*Tehokkaampi tulosohtaus:* Hallinnon johtamiskapasiteettia tulisi vahvistaa entistä tehokkaammalla tulosohtauksella, niin että tarkemmat ja muodollisemmat tulosopimukset tehdään paitsi hallinnon tasojen välillä myös poliittisen ja hallinnollisen tason välillä, niin että tavoitteilla on olemassa kestävämpi linkki hallitusohjelmaan. Tueksi tarvitaan lisäksi parempaa arviointitietoa saavutetuista tuloksista.

*Suomi sähköisen hallinnon ykkösmaksi:* Myös sähköisen hallinnon ykkösmaksi pääsyyn Suomi tarvitsee nykyistä yhtenäisemmän politiikan ja tavoitteiden johtamisen. Tarvitaan yhtenäinen johdettu toimintapolitiikka ja yhtenäiset järjestelmät, joilla varmistetaan tietojohdaminen tulevaisuuden julkisen sektorin politiikanteon tukena.

*Julkinen johtaminen:* Hallinnot tarvitsevat monenlaisia tapoja, jolla vertikaalisen putkihallinnon dominoiva vaikutus voidaan ohittaa (ibid 1–3).

Tulosohjauksen näkökulmasta asiantuntijoiden raportti kiinnitti huomiota erityisesti ohjauksen poliittis-hallinnolliseen toimivuuteen ja näki siinä merkittäviä puutteita: Suomessa hallinnon toimintaketjuissa on aukkoja paitsi strategiasalkun ja konkreettisten projektien välillä niin myös resurssien allokoinnin ja haluttujen tuotosten ja tulostenkin välillä.

Epätäydellinen on myös linkki politiikkojen ja ohjelmien suunnittelun sekä niiden toimeenpanon jälkeisen tarkastuksen ja arvioinnin välillä. Siksi olisi tarpeellista kehittää yhtenäisempi joukko tuloksiin painotettavia projekteja ja varmistaa politiikkojen ja ohjelmien tarkastus ja arviointi.

Samoin olisi tähdellistä varmistaa, että seuraavaan budjetti- ja tavoitteiden laadintaprosessiin saadaan aina mukaan palautteet ja arvoinnit edellisestä prosessista (ibid 2).

Juhani Turusen mukaan kansainvälinen selvitystyö oli hyvin merkittävä ja sen esiin nostamat ajatukset ja ehdotukset ovat olleet keskeisellä sijalla, kun on pohdittu keskushallinnon uudistamisen linjauksia. Kun hallitus sopi iltakoulussaan 24.5.2000 keskushallinnon uudistamisen tavoitteista ja keskeisistä toimenpiteistä perustuivat linjaukset huhtikuussa v. 1998 hyväksytyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen sekä kansainvälisen asiantuntijaryhmän työhön. Ryhmän työtä tullaan hyödyntämään 21.6.2000 alkaneessa keskushallintohankkeessa (ibid, lukijalle).

### 3.7 Parlamentarismien vahvistaminen

#### 3.7.1 Perustuslakiuudistukset

Paavo Lipposen I hallituksen aloittaessa v. 1995 Suomesta oli tullut EU:n jäsenmaa. Isot hallinnon uudistus päätökset oli tehty ja pääosa niistä myös toteutettu.

Perustuslakia oli v. 1983–1995 uudistettu osauudistuksin. Talusohjauksen kannalta merkittäviä olivat vuosien 1991 ja 1992 uudistukset. Vuonna 1991 uudistettiin valtiontaloutta koskevat perustuslainsäädännökset (mm. huomattavia väljennyksiä valtion talousarvion vuotuisuus- ja täydennysperiaatteeseen) v. 1992 poistettiin eduskunnan toiminnasta – eräin poikkeuksin – eduskunnan kolmanneksen mahdollisuus äänestää eduskunnan hyväksymä lakiehdotus lepäämään yli seuraavien eduskuntavaalien (Jyränki, 2000, 25).

Valtiontalouden kannalta v. 1992 uudistus oli ratkaiseva lama-ajasta selviytymisprosessissa. Suuremmat, lainsäädäntöä muuttavat säästö päätökset tulivat mahdollisiksi vasta sen jälkeen, kun valtiopäiväjärjestyksen määräenemmistösäännöksiä oli syksyllä 1992 muutettu niin, että säästöistä voitiin päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Aiemmin vastaavat päätökset olivat vaatineet 2/3-enemmistön ja edellyttäneet siten opposition tukea. Valtiovarainministeriön arvion mukaan lama-

vuosina tehtyjen säästöpäätösten suuruus oli laskutavasta riippuen 35–40 miljardia markkaa; ts. ilman säästöpäätöksiä menot olisivat kasvaneet paljon toteutunutta enemmän (Kiander&Vartia 1998, 148).

Euroopan unioniin liittyminen v. 1995 tuotti sängen laajoja kotimaisten valtio-organien toimivallan ja perusoikeuksien rajoituksia ylikansallisen päätöksenteon hyväksi. Liittymissopimus saatettiin voimaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla, siis poikkeuslailla, joka ei koskenut perustuslain sanamuotoon (Jyränki 2000, 25)

Lipposen hallitus otti ohjemaansa perustuslain kokonaisuudistuksen. Ohjelman mukaan perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarve selvitetään ja tästä aiheutuvat muutokset toteutetaan. Valtiosäntö uudistusta jatketaan tavoitteena uusi yhtenäinen perustuslaki (vn:n verkkosivut hallitusohjelmat/vanhat/lipponen).

Hallitus asetti tammikuussa 1996 parlamentaarisen komitean laatimaan ehdotusta uudeksi perustuslaiksi. Komitea sai varsin niukasti työskentelyaikaa ja se joutui tekemään työnsä kiireen alaisena, hankkeen laajuuteen nähden ehkä liiankin pikaisesti. Ehdotus uudeksi perustuslaiksi valmistui kesäkuussa 1997 (KM 1997:13). Mietinnön pohjalta hallitus antoi eduskunnalle vuoden 1998 alussa esityksen Suomen uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) (Jyränki 2000, 27).

Esitys johti uuden perustuslain säätämiseen (11.6.1999/731). Perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Laki vaikutti talousohjausjärjestelmään kahdella merkittävällä tavalla. Ensiksi laki liitti hallitusohjelman perustuslailliseksi osaksi poliittis-hallinnollista ohjausjärjestelmää ja sellaisena muutti järjestelmän rakennetta myös talousohjauksen osalta: ”Valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle” (62§).

Toinen talousohjausta koskeva huomattava rakennemuutos oli valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen: ”Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla” (90§).

Tarkastusjärjestelmän rakenteen ja aseman muutosta ohjausjärjestelmässä tarkastellaan jäljempänä.

### *3.7.2 Eduskunnan asema*

Eduskunnan asema ohjausuudistuksessa tuli esille jo ”Ministeriö tulosohjaajana” ohjeistuksessa. Eduskunnan kannalta tulosohjaus merkitsi päätöksentekoa nykyistä karkeammalla tasolla. Erillinen selvitys tästä kysymyksestä olisi tarpeen (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 58–59, ).

Tulosohjauksen vaikutuksesta eduskunnan budjettivaltaa kaventavana tekijänä alettiin keskustella eduskunnassa vuodesta 1992 alkaen. Valtiontilintarkastajat tilasivat 1995 Vaasan yliopistolta asiaa koskevan tutkimuksen: ”Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen näkökulmasta” Se valmistui 1996. Tutkimusraportissa oli 8 kehittämisehdotusta ja joukko suosituksia jatkotutkimukseksi (Lumijärvi & Salo 1996).

Tutkimuksen johtopäätöksissä tutkijat esittivät, ettei tulosohjaukseen siirtyminen ollut vielä valmis parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Uudistus ei ollut merkinnyt siirtymistä uuteen joustavampaan tapaan ohjata hallintoa, vaan samanaikaisesti oli ilmennyt myös uusohjaamattomuuden lisääntymistä. Ohjaamattomuus saattoi ilmetä esimerkiksi siten, että poliittisille tasolle vahvistettavaksi tuotavat virastojen tulostavoitteet olivat niin väljiä, etteivät ne asiallisesti ohjanneet toimintaa eikä niiden pohjalta voitu jälkikäteen arvioida, saavutettiinkö tavoitteet. Hallinnolta oli edellytettävä tulosohjausjärjestelmän kehittämistä niin pitkälle, että se mahdollistaisi myös hallinnon poliittisen ohjauksen ja valvonnan riittävän toteutumisen (ibid, 214).

Ohjausjärjestelmän soveltamisen kannalta problemaattisia rakenteeltaan näyttivät olevan erityisesti ministeriöt, jotka olivat omia virastokokonaisuuksia samalla, kun ne ohjaavat ja valvovat alaistaan hallintoa. Vaikeuksia ilmeni erityisesti tulossyk-sikkörakenteissa, tuloskriteeristön identifioinnissa, tulostavoitteiden asettamisessa sekä tulosseurannan hyödyntämisessä (ibid, 212).

Tutkimuksen kehittämissuhteet painottivat parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan voimistamista tulosohjauksen osana:

- Parlamentaaristen ohjausorganien olisi tiedostettava paremmin oman roolinsa tärkeys tulostavoitteiden asettajana.
- Hallinnon seurantaan palveleva kertomusmenettely ei vastannut tulostietotilille asetettuja vaatimuksia. Kertomusmenettely tulisi uudistaa kokonaisuudessaan vastaamaan paremmin tulosohjausjärjestelmän edellyttämiä tietotarpeita.
- Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa tulosarviointia tulisi ”lähentää” parlamentaariseen tilintarkastukseen. VTV:n suorittamat tilintarkastukset antavat sellaista tietoa, mitä mikään muu taho ei tuota. Tilitarkastuskertomuksissa ilmenevät merkitykseltään tärkeät asiat olisi voitava saattaa suoraan eduskunnan tietoisuuteen (ibid, 221–222).

Tutkimuksen tiivistelmän mukaan eduskunta ei ollut vielä löytänyt omaa rooliaan uudessa järjestelmässä. Erityisesti eduskunnan tulosseurantaroolia haluttiin koros-

taa, koska nähtiin, että päättävältä on joka tapauksessa siirtynyt eri uudistusten myötä virastoihin ja laitoksiin (ibid, 209).

Tutkimus toi esiin useita ohjausjärjestelmä tasapainottomuuksia:

- demokraattisen ja hallinnollisen päätöksenteon välille muodostuneen epätasapainon,
- uusohjaamattomuuden, järjestelmä ei toimi tavoitteiden mukaisesti,
- ministeriöongelman, ministeriöiden rakenteen ja kyvyn ohjata tavoitellulla tavalla hallinnonalaansa,
- eduskuntaongelman, eduskunnan rooli suhteessa uuteen ohjaustapaan oli vielä avoin.

Raportti katsoi, että valtiovarainministeriön rooli näytti korostuneen tulosohjauksen aikakaudella ja erityisesti budjetointimenettelyn sekä menokehysohjeistuksen yhteydessä. VM:n roolin keskeisyyttä oli lisännyt poikkeuksellinen valtiontalouden tilanne. VM:n rooli ei pitäytynyt pelkästään menokehysten ohjauksessa, vaan näytti ulottuvan myös ministeriöiden toiminnan sisältöjen ohjailuun. Valtioneuvoston antamat kehyspäätökset koettiin ministeriöissä tärkeinä, mutta niiden informaatioarvo jäi vähäiseksi. Kehyspäätösten yhteyteen toivottiin perusteluja. Lisäksi ammatiministeriöissä nähtiin, että kehyspäätökset osin sysäävät resurssiniukkuudesta syntyviä vaikeita allokaatio ongelmia hallitukselta ministeriöiden sisälle (ibid, 209, 210).

Lumijärven ja Salon 18.1.1996 valmistunut tutkimusraportti oli vaikutuksiltaan huomattava, se käynnisti eduskunnan roolin vahvistamisen talusohjauksessa.

Valtiovarainministeriö reagoi raportin vaatimuksiin asettamalla 28.10.1997 työryhmän tekemään ehdotuksen valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämisestä (VM /Dnro 3481/062/97).

Eduskunta aloitti tutkimusraportin ehdotusten pohjalta oman prosessinsa, johon kuuluivat Kertomusmenettelytyöryhmän perustaminen 24.10.2001 (Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002) ja Valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoumikunnan asettaminen 1.10. 2003 (ibid 6/2005).

Valtiovarainministeriö reagoi kertomusmenettelytyöryhmään siten, että se asetti välittömästi sen perustamisen jälkeen kaksi työryhmää. Ensiksi asetettiin 18.12. 2001 työryhmä selvittämään valtion tilinpäätösmenttelyjen kehittämistä ja tekemään ehdotukset tarvittavista säädösmuutoksista. Työryhmän raportti ”Parempaan tilivelvollisuuteen, Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet” valmistui 31.1.2003 (VM 2/2003).

Toinen työryhmä asetettiin kuukautta myöhemmin 15.1.2002 kehittämään valtionhallinnon tulosohjauksen käytäntöjä. Sen raportti ”Tulosohjauksen terävöittäminen” valmistui 24.3.2003 (VM 9/2003).

Hallitus antoi syyskuussa 2003 eduskunta- ja valtiovarainministeriötyöryhmien valmisteluun pohjautuvan esityksen talousarviolain annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003).

Kaikkia näitä valmisteluprosesseja ja talousarviolain muutosta kuvataan tutkimuksen seuraavissa kohdissa.

### *3.7.3 Valtiontalouden tarkastusviraston siirto*

Vuoteen 2000 voimassa olleen Hallitusmuodon 71 §:n 3 momentin mukaan valtion talousarvion noudattamisen tarkastusta varten oli Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (L 967/1947) 1 §: mukaan tarkastusvirasto oli valtiovarainministeriön alainen. Tarkastusviraston alistussuhde valtiovarainministeriöön oli hallinnollinen. Toiminnallisesti tarkastusvirasto oli erillinen riippumaton valtion taloutta hoitavista viranomaisista. Hallinnollinen riippuvuus ilmeni siten, että valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö esittelivät VTV:n pääjohtajan nimityksen Tasavallan presidentille ja viraston budjettiehdotuksen osana talousarvioehdotusta eduskunnalle. Lisäksi valtioneuvosto saattoi määrätä VTV:n suorittamaan tarkastustehtävää sen tehtäväalan puitteissa.

Ohjausnäkökulmasta virasto oli ennen uudistusta ulkokehän toimija. Se tuotti tarkastusraportteja, mutta niitä ei virallisesti esitelty, ei ministeriöille eikä eduskunnalle.

Hallitusmuodon 71 §: 1 momentin mukaan valtion tilintarkastajiksi valittujen kansanedustajien tehtävänä on valvoa valtion talouden hoitoa ja valtion ja valtion talousarvion noudattamista.

Valvonta oli yleistä eikä se perustunut ennalta määriteltuihin menettelytapoihin. Valvonnan kohdentaminen perustui parlamentaariseen kokemukseen ja parlamentaarisiin tarpeisiin. Valtion tilintarkastajat raportoivat valvonnastaan pääsääntöisesti vuosittaisen kertomuksen muodossa. Kertomuksessa voitiin raportoida myös VTV:n tarkastustoiminnan tuloksista (Vateva-työryhmänmietintö 1997, 1. Tutkijan arkisto).

Eduskunnan taholta oli useaan otteeseen vuosikymmenten aikana esitetty valtiontalouden ulkoisen tarkastusjärjestelmän uudistamista. Aloitteet eivät olleet johdaneet konkreettisiin uudistuksiin. Keskeisenä tekijänä uudistusten kariuttamisessa oli hallitusten ja ministeriöiden, muun muassa valtiovarainministeriön, vastustava kanta. Valtioneuvoston taholta oli huomautettu sillä olevan oma tarkastustiedon tarve ja valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen aiheuttaisi tarpeen perustaa uusi tarkastuselin valtioneuvostoa varten (ibid, 6).

Viimeinen kamppailu VTV:n asemasta käytiin Vateva-työryhmässä (VM /Dnro 3481/062/97. Tutkijan arkisto), jonka puheenjohtaja oli kansliapäällikkö Kirsti Ris-

sanen oikeusministeriöstä ja jäsenenä pääsihteeri Seppo Tiitinen eduskunnasta, pääjohtaja Tapio Leskinen valtiontalouden tarkastusvirastosta ja valtiovarainministeriön edustajana Juhani Kivelä.

Valtiontalouden tarkastusvirastoon aseman järjestämisen osalta työryhmässä ei saavutettu yksimielisyyttä yhteisestä muutosehdotuksesta. Niinpä työryhmä esitti harkittavaksi kahta vaihtoehtoista ratkaisua, jotka olivat tarkastusviraston siirtäminen valtioneuvoston yhteyteen tai eduskunnan yhteyteen (Vateva-työryhmämietintö 1997, 4).

Valtiovarainministeriön kannan mukaan yritettiin vielä kompromissina siirtoa valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Perustuslaki 2000-komitea oli ottanut selvän kannan. Komitea ehdotti, että viraston siirtoa valtioneuvoston alaisuudesta eduskunnan yhteyteen (KM 1997:13).

Hallituksen esitys (1998) jätti kuitenkin kiistakysymyksen avoimeksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta palautti perustuslakiin komitean kannan, jonka mukaan koko ulkoinen finanssivalvonta järjestetään eduskunnan yhteyteen ja eduskunta hyväksyi tämän muutoksen (Jyränki 2000, 194). Uuden perustuslain 90 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto.

Tarkastusvirastosta annetun lain (L 676/2000) perusteella siirto tapahtui vuoden 2001 alusta. Antero Jyrängin mukaan siirto eduskunnan yhteyteen vahvisti ulkoisen finanssitarkastuksen riippumattomuutta. Mutta mitä sitten tarkastusviraston ”riippumaton” asema eduskunnan yhteydessä merkitsi? Tarkastusviraston uskottava riippumattomuus voisi merkitä esimerkiksi samansuuntaista asemaa kuin valtioneuvostotarkastajilla oli, mutta se olisi tuskin samanlaista kuin se ankara riippumattomuus, jota tuomioistuimilta vaaditaan (Jyränki 2000, 196). Jyrängin kysymys on mielestäni periaatteellisesti merkittävä.

Neljäkymmentä vuotta jatkunut valtiontalouden tarkastusta koskenut kiista eduskunnan hallituksen välillä ratkesi vuoden 2001 alusta lähtien eduskunnan hyväksi.

Keskushallintokomitean mietinnön mukaan eduskunta lausui toivomusponnessaan jo vuoden 1961 valtiopäivillä, että hallitus kiireellisesti toimittaisi tutkimuksen siitä, olisiko valtiontalouden tarkastusta pyrittävä tehostamaan siirtämällä valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan alaiseksi tarkastuselimeksi. Asiaa selvitettiin valtion revisiotoimikunnassa (KM 1971: A 17), joka kuitenkin päätyi esittämään tarkastusviraston aseman säilyttämistä ennallaan. Kannanoton pääargumentteja olivat monikertaisen työn estäminen ja viraston kiinteät yhteydet sisäiseen tarkastukseen. Läheinen yhteistyö tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön välillä katsottiin keskushallintokomiteassa eduksi (KM 1978:22, 198–199).

Keskushallintokomitea käsitteli valtiontalouden ja toiminnan tarkastuksen kehittämistä ja katsoi periaatteellisena kannanottonaan, että valtiontalouden tar-

kastustoimintaa tulisi suunnata aiempaa enemmän hallintotoiminnan, ts. vaikuttavuus- ja tehokkuusvalvontaan (ibid, 497).

Valtiovarainministeriön puolusti läpi vuosikymmenet valtiontalouden tarkastusviraston asemaa ministeriön yhteydessä. Vateva-toimikunnan mietinnössä valtiovarainministeriön siirtoa vastustavat perustelut olivat samat:

- 1) Voidakseen vastata eduskunnalle asianmukaisella tavalla vastuunsa toteuttamisesta valtioneuvoston tarvitsee ulkoisen tarkastuselimen, joka suorittaa valtion talouden ja hoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastusta.
- 2) Valtioneuvoston on voitava tukeutua ulkoisen tarkastuselimen tarkastukseen, kun valtioneuvosto seuraa ja valvoo, että viranomaiset noudattavat toiminnassaan toisaalta eduskunnan ja toisaalta hallituksen tahtoa.
- 3) Tulosoajausuudistus on tuonut valtioneuvostolle uudella tavalla esiin vallan ja vastuun kysymykset hallinnossa. Valtioneuvostolla tulee olla mahdollisuus valvoa riippumattomien selvitysten pohjalta tulostavoitteiden ja tulosbudjetoinnin toteutumista.
- 4) EU-jäsenyys on aiheuttanut merkittäviä muutoksia valtionhallinnon toimintoihin sekä Suomen vastuun EU:lle jäsenvaltiona, mikä on asianmukaisella tavalla otettava huomioon ulkoisen tarkastuselimen toiminnassa (Vateva-työryhmämietintö 1997, 7–8).

Lopputuloksena tarkastusviraston siirrosta oli valtioneuvoston controller-toiminnon perustaminen valtiovarainministeriö yhteyteen, jota kuvataan jäljempänä erikseen.

### *3.7.4 Kertomusmenettelyn uudistaminen*

Lumijärven ja Salon vuonna 1996 esittämän kertomusmenettelyn uudistamiseksi eduskunta asetti työryhmän 24.10.2001. Työryhmä mietintö valmistui 15.5.2002 (Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002). Sen mukaan useat valtiontalouden hoitoa sekä talousarvioita koskeneet uudistukset olivat muuttaneet ja kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa. Näistä merkittävimmät olivat talousarvion muuttaminen aikaisempaa yleisluonteisemmaksi, valtionhallinnon siirtyminen toimintamenojen tulosbudjetointiin ja -ohjaukseen, toimivallan delegointi sekä normiohjauksen väheneminen. Samoin oli vaikuttanut valtion toimintojen liikelaitostaminen sekä yhtiöittäminen ja yksityistäminen sekä nettobudjetoinnin lisääntyvä käyttö. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen oli osaltaan vähentänyt eduskunnan valtiontaloutta koskevan päätösvallan alaa.



Tulosohjauksen alaisessa valtiontalouden päätöksenteossa painottuivat aikaisempaa enemmän manageristiset, liikkeenjohdosta vaikutteita saaneet toimintatavat. Samalla etenkin eduskunnan, mutta usein myös ministerireiden, rooli oli jäänyt vähäiseksi. Vastaavasti virkamiesten rooli päätöksenteossa on vahvistunut. Siten oli tarpeen vahvistaa ministeriöiden tulosohjausotetta sekä valtioneuvostotasolla tehtävää arviointia (Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002, 5).

Kertomusmenettelytyöryhmän mukaan poliittinen ohjaus ei saanut sellaisia tietoja, joilla olisi aitoa merkitystä ohjauksen kannalta. Edelleen näytti siltä, että resursivapaudelle ei ollut valvonnallista vastapainoa eikä kunnollista palautejärjestelmää, mikä johtaa helposti raportoinnin rutiinimaisuuteen sekä turhautuneisuuteen. Jotta eduskunta voisi käyttää parhaalla tavalla käyttä sille kuuluvaa budjettivaltaa, sen tulisi saada sellaista ohjaustietoa, joka palvelisi toimivana ohjausvälineenä ja olisi kytkettävissä resursseja koskevaan päätöksentekoon. Tuloksellisuustiedot ovat tärkeitä arvioitaessa, mitä on saatu aikaan toimintaa varten myönnettyillä resursseilla eli mikä on määrärahojen vaikuttavuus (ibid, 17–18).

Kehysbudjetointimenettelyä voitiin pitää eduskunnan budjettivallan kannalta parannuksena, mutta sen toimivuudessa on vielä puutteita. Selontekomenettely voisi olla tarkoituksenmukainen tapa budjettikehysten toimittamiseksi eduskunnalle (ibid, 48).

Työryhmä teki ehdotuksen uudesta tilinpäätöskokonaisuudesta. Sen tavoitteena oli kertomusten tietosisällön, niiden keskinäisten suhteiden, aikataulujen ja eduskuntakäsittelyn näkökulmasta muodostua osaksi eduskunnan tehokkaampaa ja aktiivista budjettivaltaa (ibid, 63).

Työryhmän mukaan valtioneuvoston kehyspäätöksen muotoa ja informaatiosisältöä oli tarpeellista kehittää eduskuntakeskustelua varten sekä yleensäkin finanssipoliittikan ohjausta varten. Eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi olisi tavoiteltavaa, että eduskunnalla olisi mahdollisuus ottaa kantaa budjettikehyksiin. Tämä varmistaisi sen, että eduskunta voisi antaa tukensa valtioneuvoston talous- ja finanssipoliittisille linjauksille. Kehykset olisi tarkoituksenmukaista antaa eduskunnalle selonteon muodossa (ibid, 60).

Työryhmä ehdotti, että tilinpäätöskertomukseksi nimitettävä asiakirjan tulisi sisällöltään palvella nykyistä paremmin eduskunnan ohjaustehtävää. Kertomuksen tulisi sisältää enemmän laadullista arviointitietoa ja kannanottoja sekä strategisesti keskeistä tietoa. Siinä tulisi arvioida tuloksellisuuden osalta myös toteutumattomia tulostavoitteita. Erityinen paino tulee olla yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnissa (ibid, 63).

Kertomusmenettelytyöryhmä ehdotti raportissaan uudistuksia hallituksen kertomukseen valtiontalouden hoidosta ja tilasta ja painotti sitä, että uuden tilinpäätöskokonaisuuden käsittelytavan eduskunnassa tulee muodostua vahvaksi (ibid, 63).

Työryhmän raportin päätavoite oli eduskunnan budjettivallan vahvistaminen. Talousohjaus uudistukset olivat kaventaneet selvästi eduskunnan budjettivallan alaa. Vastapainoksi tarvittiin eduskunnan valvontavallan huomattavaa vahvistamista. Kertomusmenettelytyöryhmän työssä havahduttiin vallinneeseen tilanteeseen, jossa eduskunta oli ollut aina vuoteen 2001 saakka rakenteellisesti valtiontalouden tarkastuksessa ulkokehän toimija. Valtiontalouden tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen ja tarkastusvirastoa koskeva lain muutos (L 676/2000) vasta liittivät eduskunnan jälkikäteisvalvonnan talousohjausjärjestelmän kiinteäksi osaksi.

Raportin esiintuomat eduskunnan tarpeet merkitsivät paitsi kritiikkiä talousohjauksesta vastaavan valtiovarainministeriön suuntaan toimenpidevaatimuksia ministeriölle. Näitä valtiovarainministeriö toteutti talousarviolain terävöittämissä hankkeissa, jota kuvataan jatkossa.

Raportin toinen näkökulma oli eduskunnan oma toiminta budjettivallan käyttäjänä. Se ei kuulunut varsinaisesti työryhmän toimeksiantoon, mutta ryhmä katsoi kuitenkin, että selvittämisen kohteeksi tulisi ottaa valtiontilintarkastajien toiminnan kehittäminen erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioiksi yhdistämällä valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston toiminnot (ibid, 59).

### *3.7.5 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen*

Eduskunta päätti jatkaa kertomusmenettelytyöryhmän työtä asettamalla 1.10.2003 Valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimikunnan. Toimikunnan työtä oli pohjistanut selvitysmies Jouni Vainio. Toimikunnan tehtävänä oli laatia ehdotus valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston yhdistämiseksi erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi (Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, 1, 11).

Toimikunta katsoi, että valtion taloudenhoitoon liittyvät muutokset korostavat hallituksen tilivelvollisuutta muun muassa siksi, että yksityiskohtainen valtiontaloudellinen päätöksenteko tapahtuu yhä enemmän ministeriöissä ja alemmilla hallinnon tasoilla ja kunnissa. Tämän myötä eduskunnan budjettivallan käyttötapaan on kohdistunut muutostarpeita, ja toisaalta jälkikäteisvalvonnan asema on tullut tärkeämmäksi (ibid, 11).

Mainitut lähtökohdat edellyttivät parlamentaarisen valvontatoimen uudelleen organisointia eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi. Toimikunta näki tarkastusvaliokunnan roolin selkeänä tarkastuskokonaisuudessa: sen tuli vastata keskitetysti parlamentarisesta valtiontalouden jälkikäteisvalvonnasta. Valtioneuvosto vastaisi sisäisen valvonnan johtamisesta, mihin kuuluisi osana sisäinen tarkastus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimisi puolestaan riippumattomana ulkoisena ammattitilitarkastajana raportoiden valvontatuloksistaan eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnalle kuuluisivat tulevaisuuteen suuntautuvat valtiontaloudelliset asiat, kuten talousarvio, talousarvioaloitteet ja budjettiin sidottu lainsäädäntö (ibid, 12).

Toimikunta ehdotti, että tarkastusvaliokunta saisi muista valiokunnista poikkeavan vahvemman aseman ja aloiteoikeuden. Valiokunta perustettiin toimikunnan ehdotuksen mukaisesti perustuslain säätämisyjärjestyksessä, siten että se käsiteltiin ensimmäisen kerran vuoden 2006 valtiopäivillä ja toisen kerran välittömästi uuden eduskunnan kokoonnuttua keväällä 2007. Eduskunta täydensi perustuslain 90 §:n 1 momenttia siten, että perustuslain mukaan: ”Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa” (perustuslain muutos 25.5.2007/596).

Valiokunnan työ alkoi syysistuntokaudella v. 2007. Tarkastusvaliokunnan perustaminen, valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen v. 2001 sekä valtioneuvoston controller-toiminnon aloitus v. 2004 merkitsivät sitä, että tarkastusrakenne vastasi ensi kerran Suomessa modernin tarkastustoiminnan vaatimuksia. Ohjausjärjestelmän tasapainottomuudet parlamentaarisen jälkikäteisvalvonnan poistuivat, mutta vasta vuosikymmeniä kestäneen prosessin seurauksena.

## 3.8 2000-luvun uudistuspolitiikka

### 3.8.1 Keskushallintohanke – hallintopolitiikka poliittiseen johtoon

Uusi perustuslaki astui voimaan 1.3.2000. Se täsmensi hallintopolitiikan ja talousohjauksen viitekehystä. Poliittisen ohjauksen merkitys kasvoi talousohjauksessa. Valtioneuvoston hallintopolitiikka koskevassa vuoden 1998 periaatepäätöksessä ja kansainvälissä arvioinnissa korostettiin poliittisen ohjauksen vahvistamista, kuten edellä on kuvattu. Kehittämisehdotusten toteuttamiseksi Lipposen II hallitus asetti 21.6.2000 keskushallinnon uudistamishankkeen ja perusti sitä ohjaamaan Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmästä erillisen ministeriryhmän ministeri Suvi-Anne Siimeksen puheenjohtamana. Erillisratkaisu korosti hankkeen poliittista merkitystä.

Keskushallintohankkeen ministerityöryhmän rinnalla ja yhteistyössä sen kanssa toimi eduskunnan Kertomusmenettelytyöryhmä. Alisteisina molemmille ei virallisesti, mutta käytännössä työskentelivät valtiovarainministeriön 18.12.2001 asettama Valtion tilinpäätöstyöryhmä (VM 2/2003) ja 15.1.2002 asettama Tulosohjauksen terävöittämissä työryhmä (VM 9/2003).

Keskushallintohanke organisoiitiin seitsemän eri projektin muotoon, joista kukin tuotti oman raporttinsa:

- 1) Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelma-johtaminen
- 2) Valtioneuvoston työskentelytavat
- 3) Avauksia hallitusohjelmavalmisteluun tieto- ja tietämysperustan kehittämiseen
- 4) Ministeriöiden määräaikainen kehittämistoiminta
- 5) Julkisen hallinnon toimivuuden ja arvioinnin kehittäminen
- 6) Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä – kansalaisten luottamus ministeriöihin
- 7) Tulosvastuun haaste – selvitys ministeriöiden tulosohtausotteesta.

Keskushallintohanke päättyi ministerityöryhmän 28.6. 2002 päivättyyn loppuraporttiin. Sen tiivistelmässä oli 18 suositusta. Niistä viisi koski talusohjausta:

- Hallituksen tuli laatia hallitusohjelman toteutusta konkretisoiva ja politiikkaohjelmat sisältävä strategia-asiakirja.
- Hallinnonalojen yhteistyötä edellyttäviin politiikkaohjelmiin tuli nimittää koordinoiva ministeri, häntä tukeva ministerityöryhmä sekä ohjelmajohtaja.
- Hallituksen tuli käsittellä ja tarkistaa strategia-asiakirja vuosittain budjetin kehysmenettelyn yhteydessä. Tarkastelun perusteella sekä toimintaa että resursseja suunnattisiin tarvittaessa uudelleen.
- Julkisten palvelujen laatua sekä toiminnan tehokkuutta koskevissa tulossopimuksissa ja raportoinnissa tuli käyttää tunnuslukuja.
- Ministeriöiden tuli antaa vuosittain kirjalliset kannanotot vastuualueensa tilinpäätöksistä ja tulosraporteista (Valtion keskushallinnon uudistaminen, Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, 6–7).

Politiikkaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjan tavoitteena oli parantaa ministeriöhallintojärjestelmän koordinaatiota. Koordinaatiolla tähdättiin samalla poliittisen ohjauksen ja hallinnollisen ohjauksen tasapainottamiseen.

Ministerityöryhmän loppuraportti esitti, että valtiovarainministeriön finanssipolitiikan koordinoivaa roolia täydentämään tarvitaan valtioneuvoston kanslian vahvistuvaa otetta hallituksen poliittisten tavoitteiden toteutuksen varmistamiseksi budjettia koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian erityisenä tehtävänä oli huolehtia politiikkaohjelmia koskevan arvioivan tiedon keräämisestä ja jalostamisesta hallituksen yhteistä päätöksentekoa palvelevaksi ja sen sisäistä koordinaatiota edistäväksi (ibid, 13) .

Valtioneuvoston kanslian vahvistaminen tähtäsi erityisesti pääministerin valtakäytön vahvistamiseen suhteessa valtiovarainministeriöön.

Tulosohjauksen kohdalla loppuraportti suositti, että:

- Talousarvioesityksessä ja ministeriön hyväksymissä tulossopimuksissa tuli käyttää ohjauksen selkeyttämiseksi tunnuslukuja tulostavoitteiden määrittämisessä. Tunnuslukuja oli tarpeen käyttää sekä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden, että virastojen toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa.
- Tulossopimuksissa tavoitteita tuli asettaa sekä toiminnan tehokkuudelle että palvelujen laadulle. Tavoitteiden tuli perustua mittaamiseen tai muuhun systemaattiseen arviointiin.
- Ministeriöiden tuli käsitellä vuosittain tulosvastuisten yksiköidensä tilinpäätökset ja tulosraportit ja antaa niistä kirjallinen kannanotto. Ministeriöiden tuli hankkia kannanoton tueksi tarvittavat tilintarkastuslausunnot tai muut asiantuntijamielipiteet.
- Ministeriöt tuli säännöllisin määräajoin virastojen tai muiden tulosvastuullisten yksikköjen toiminnan kokonaisarviointi ulkopuolisilla asiantuntijoilla, jotta tulosohjaus ja tavoitteen asettelu saadaan pidettyä ajanmukaisena (ibid, 23).

Suositusten toimeenpanemiseksi raportti viittasi valtiovarainministeriön asettamiin kahteen työryhmään ja niiden toimeksiantoihin. Ne olivat:

- Tilinpäätösmenettelyn kehittämistä koskevan työryhmä. Sen tavoitteena oli parantaa tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteutumista ja niiden seuranta saattamalla valtion tilinpäätös poliittisen tason eli valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, selkiinnyttämällä menettelyjä, tehostamalla ministeriöiden tulosohjausta ja tilivirastojen tilinpäätösten käsittelyä. Työryhmän muistio valmistui 31.1. 2003.
- Ministeriöiden harjoittaman ohjauksen terävöittämistä koskeva hanke. Siinä keskityttiin erityisesti tulossopimusten laadinnassa ja tuloksellisuusraportoinnissa tarvittavien tunnuslukujen käyttöön ja tulosvastuun esille saamiseksi tarvittaviin menetelmiin. Työssä tuli paneutua myös mittaamisen ja arviointiteknikoiden käyttöön osana tulosohjausta (ibid, 24). Työryhmän muistio valmistui 24.3.2003.

Näiden työryhmien valmistelu johti talousarviolain muutosesitykseen (HE 56/2003), jonka sisältö on keskeinen tämän tutkimuksen kannalta. Esitystä ja lakia ja siihen liittyvää asetusta käsitellään yksityiskohtaisesti luvussa ”Tulosohjauksen terävöittäminen.”

Merkitykseltään Keskushallintohankkeen voi rinnastaa 1980-luvun uudistukset pohjustaneeseen Keskushallintokomiteaan. Molemmat olivat uudistusten kannalta ratkaisevan tärkeitä. Oleellinen ero näiden kohdalla liittyy valtaan. Keskushallintohankkeen ehdotukset ja suositukset valmisteltiin korkeimmalla mahdollisella päättäjien tasolla, eduskunnan vaatimuksien ja ministerityöryhmän arvovallalla. Keskushallintokomitea oli virkamiesjohtoinen, joskin sillä oli poliittinen ohjausryhmä. Keskushallintokomitean ehdotukset olivat pääosin oikeaan osuneita, mutta ne vaativat jatkovalmistelua ja aikaa poliittiseen sitoutumisprosessiin. Keskushallintohankkeessa vahva poliittinen sitoutuminen tapahtui valmisteluprosessissa. Valmistelun taustalla oli kuitenkin myös aikaa vaatinut uudistuksiin kypsyminen prosessi. Aikaa oli vaadittu ensimmäisistä uudistusarvioinnista korjaaviin toimenpiteisiin lähes yhtä paljon kuin poliittinen sitoutuminen Keskushallintokomitean esittämiin uudistuksiin kesti.

Johtopäätöksenä toteutuneesta kehityksestä voi päätellä, että merkittävät poliittis-hallinnolliset rakenteelliset uudistukset vaativat toteutuakseen pitkäaikaisen prosessin, joka vain harvoin voidaan viedä läpi yhdessä hallituskaudella.

### *3.8.2 Vanhasen I hallitus – hallintopoliittinen käännekohta*

Vanhasen I (aluksi Jäätteenmäen) hallitus v. 2003–2007 oli ensimmäinen uuden perustuslain mukaisesti muodostettu hallitus. Perustuslain mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle (62 §). Tiedonannon käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille (44 §).

Vanhasen I hallituksella oli käytettävissään 1990-luvun uudistuspolitiikasta ja ministerihallintojärjestelmään siirtymisestä saatua kokemus- ja arviointitietoa. Tätä tietoa hyödynnettiin jo Lipposen II hallituksen toimesta keskushallintohankkeessa. Ministerityöryhmän loppuraportin suositukset (28.6.2002) ja toisaalta eduskunnan talousohjaukseen kohdistuneet vaatimukset määrittivät Vanhasen hallituksen hallintopoliittisia linjauksia.

Vanhasen I (2003–2007) hallitusohjelman valtionhallinnon kehittämisosion mukaan julkisen hallinnon palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta lisätään. Valtion keskushallinnon uudistamista ja sen selkeyttämistä jatketaan. Ministeriöitä kehitetään niin, että ne keskittyvät hallituksen ja eduskunnan

päätösten valmisteluun, strategiseen johtamiseen sekä EU-asioiden hoitoon ja kansainväliseen yhteistyöhön. Hallitus jatkaa valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen alueellistamista käyttäen hyväksi valtion keskushallinnon uudistamisen ja henkilöstön poistuman suomat mahdollisuudet.

Ministeriöiden yhteistyötä lisätään ja hallituksen linjaavaa ja yhteen sovittavaa otetta vahvistetaan. Ydintoiminnan tehostamiseksi ja hallinnon rakenteiden keventämiseksi tukipalvelujen hoitoa keskitetään siihen erikoistuneille yksiköille. Tuki-tehtävien alueellistamiseksi käynnistetään tarvittavia pilotteja.

Toimenpiteitä hallinnon verkkopalvelujen ja sähköisen asioinnin lisäämiseksi vauhditetaan hallituksen tietoyhteiskuntaa koskevan politiikkaohjelman mukaisesti. (Pääministeri Matti Vanhasen ohjelma 24.6.2003, 50).

Talousohjauksen kannalta Vanhasen I hallituksen kausi oli merkittävä. Eduskunnassa käsiteltävä hallitusohjelma ja siihen liittyvä vaalikauden valtiontalouden menokehitys merkitsivät kehyksen tuloa epäsuorasti perustuslain piiriin. Poliittisessa talousohjauksessa siirryttiin hallitusohjelma-perusteiseen kehysohjaukseen.

Hallituksen ohjausjärjestelmää koskevien uudistusten lista oli painava:

- Hallituksen strategia-asiakirjan (HSA) käyttöön otto ja siihen liittyvän ohjausrakenne
- Ohjelmajohtamisen ja ohjelmabudjetoinnin aloittaminen
- Kehysohjauksen täsmentäminen
- Talousarviolain uudistaminen ja siinä tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden säädöstäminen
- Valtioneuvoston controller-toiminnon perustaminen
- Tuottavuusohjelman perustaminen
- Paras-hankkeen, kuntien palvelu- ja rakennehankkeen, käynnistäminen

Kun tähän lisätään vielä poliittisen valtiosihteerijärjestelmään siirtyminen v. 2005 ja päätös omistajaohjauksen uudelleen organisoinnista, joka toteutui tosin vasta Vanhasen II hallituksen aloittaessa 1.5.2007, on perusteltua todeta, että Vanhasen I hallituksen kausi on hallintopoliittiselta painoarvoltaan verrattavissa Holkerin hallituskauten.

### 3.8.3 Hallituksen strategia asiakirja (HSA)-ohjaus

Keskushallintohankkeen ehdottama uusi ohjausväline oli Hallituksen strategia-asiakirja (HSA). Hallitus teki siitä 25.9.2003 periaatepäätöksen. Samalla julkaistiin ensimmäinen asiakirja, johon sisältyivät politiikkaohjelmat ja hallituksen politiikat. Strategia-asiakirjan tavoitteena oli tehostaa hallituksen keinoja edistää, ohjata ja val-



voa hallitusohjelman toteutusta. Tulevina vuosina strategia-asiakirja tullaan tarkistamaan kehyspäästösten yhteydessä ja sen laadinta sovitetaan yhteen vuosittaiseen talousarvioprosessiin (Hallituksen strategia-asiakirja 2003, kuvailulehti).

Vanhasen II hallituksen strategia-asiakirjan mukaan hallitusohjelman tavoitteiden tehokkaaksi toteuttamiseksi hallitus määrittää asiakirjassa keskeisimmät politiikkahankkeet ja – prosessit sekä hallitusohjelman toteutumisen seurannassa käytettävät indikaattorit. Politiikkatoimien vaikutusten arvioinnin yleisen vaikeuden ja erityisesti vaikutusten viiveiden vuoksi indikaattoreiden ei voi olettaa kuin poikkeustapauksissa kuvastavan itse hallitusohjelman toteuttamisen vaikutuksia. Tämän vuoksi osa indikaattoreista on politiikkatoimenpiteiden etenemistä kuvaavia prosessi-indikaattoreita (Hallituksen strategia-asiakirja 2007, VNKn julkaisusarja 18/2007, 9).

Keskushallintohankkeen suosituksena oli strategia-asiakirjaohjaukseen liittyen, että kanslian erityisenä tehtävänä on huolehtia politiikkaohjelmia koskevan arvioivan tiedon keräämisestä ja jalostamisesta hallituksen yhteistä päätöksentekoa palvelevaksi ja sen sisäistä koordinaatiota edistäväksi (Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, 13).

Suositus johti siihen, että valtioneuvoston kansliaan perustettiin 1.5.2007 Vanhasen II hallituksen toimesta politiikka-analyysiyksikkö. Analyysiyksikössä toimii omana vastuualueenaan erillinen yksikkö, joka vastaa hallitusohjelman seurannasta. Muut analyysiyksikön vastuualueet ovat talousneuvoston sihteeristönä toimiminen ja valtioneuvoston ennakointityö. Tätä ennen hallitusohjelman seurannasta huolehti kansliassa ”poliittisen johdon asiantuntija sihteeristö”, joka oli vuodesta 2003 alkaen vastannut ns. HSA-menettelystä (Kekkonen 2009. Tutkijan arkisto). V. 2007 perustettu politiikka-analyysiyksikkö ja sen hallitusohjelman seurantayksikkö ovat käytännössä rakenteellisia lisätoimijoita talousohjauksessa.

Politiikka-analyysiyksikkö tuotti hallituksen helmikuun 2009 politiikkariihtä varten arviointiraportin, joka perustui ministeriöiden ja politiikkaohjelmien kerryttämään laajaan tunnuslukuaineistoon, toimenpiteidenkuvauksiin sekä tältä pohjalta tehtyihin arvioihin (VNK 14/2009, Kuvailulehti).

Raportissa esitettiin kultakin seurannan osa-alueelta keskeiset hallitusohjelman tavoitteet, toteutunut kehitys, hallituksen keskeiset toimenpiteet ja lopuksi arvio tavoitteiden saavuttamisesta. Indikaattoritietoa saatiin monelta osin viiveellä, jolloin tavoitteiden saavuttamista koskevat päätelmät olivat luonteeltaan saatavilla olevaan tietoon perustuvia näkemyksiä. (ibid, 5). Seurattavia osia raportissa oli 135 ja vain yhdestä puhuttiin politiikkariihtien jälkeen julkaisuudessa: eläkeiästä ja sen nostotarpeesta (Kekkonen 2009. Tutkijan arkisto).

HSA-asiakirja on nähtävä ensisijaisesti hallitusohjelmatavoitteiden jalkautumisvälineenä. HSA-välinettä on sovellettu käytäntöön vasta niin lyhyen ajan, ettei dokumentoitua arviointitietoa sen käyttökelpoisuudesta ollut tutkimusajankohtaan



mennessä kertynyt. Sen käyttökelpoisuuden arviointi perustuu siten jatkossa toimivuustutkimushavaintoihin.

### *3.8.4 Kehysohjauksen täsmentäminen*

Talousohjausjärjestelmä perustui vuodet 1991–2003 kehysohjauksen osalta valtioneuvoston 18.10.1990 periaatepäätöksessä valtiovarainministeriölle antamaan yleisvaltuuteen. Valtiovarainministeriö esitteli saamansa valtuuden perusteella vuosittain muille ministeriölle budjettivalmistelun pohjaksi ja hallituksen hyväksyttäväksi ministeriökohtaiset rahakehykset vuodesta 1991 lähtien. Ne olivat puhtaasti rahakehyksiä, toimintalinjauksia niissä ei esitelty.

Muistan ensimmäisen valtiovarainministeriön kehysesittelyn 1991 Ahon hallitukselle, jossa olin mukana. Holkerin hallitus oli hyväksynyt muodollisesti kuu-kautta ennen vaaleja valtiovarainministeriön kehysesitteen. Sen mukaisesti Ahon hallitus päätti niistä kohta muodostamisensa jälkeen rutiiniluontoisena asiana lyhyessä esittelyssä. Valtiovarainministeriö suoritti vuoden 1992 budjettivalmistelun esitelyjen kehysten mukaisesti. Asiasta syntyi syksyn 1991 budjettiriihessä riita, kun valtiovarainministeriön valmistelu tukeutui kehyksiin ja sosiaali- ja terveystoiministeriössä elettiin kehyksettömässä kulttuurissa. Ministeri Eeva Kuuskoski syytti valtiovarainministeriön valmistelijoita valehtelusta, josta silloinen apulaisbudjettipäällikkö Erkki Virtanen tulistui. Kehysten merkityksestä käytiin korkeaaäninen periaatekeskustelu.

Vuotta 1992 koskeva kehyspäätös oli hallituksen kehysbudjetoinnin karkea aloitus. Vuosien 1993–1995 kehyspäätökset olivat lama-ajan varjostamia ja niissä eri leikkauspäätöksiä sopeutettiin kehyksiin.

Lipposen I hallituksen 1995 ohjelman lisäpöytäkirjaan otettu kehyspäätös v. 1995 oli käytännössä ”leikkauskehys”: ”Vuoden 1996 talousarvio valmistellaan siten, että talousarvion loppusumma on noin 193 mrd. mk. Tähän pääsemiseksi toteutetaan noin 10 mrd. markan valtion menojen leikkaukset. Hallitus antaa toimintansa alettuaan ministeriöille tämän mukaiset budjettikehykset.” Tämän jälkeen lisäpöytäkirjassa oli 23 kohtaa käsittävä yksityiskohtainen markkamääräinen leikkauslista (Lipposen hallituksen ohjelma 1995, 16–17).

Lipposen II hallituksen 1999 kehyspäätös oli yksinkertaisempi: Valtion menot pidetään koko vaalikauden ajan reaalisesti enintään vuoden 1999 varsinaisen talousarvion tasolla. Tämä edellyttää säästäväisyyttä valtiontalouden hoitamisessa. Hallitusohjelmassa mainitut toimenpiteet, joihin ei ole osoitettu lisärahoitusta, toteutetaan menokehysten puitteissa (vn:n verkkosivut/hallitusohjelmat/vanhat/lipponenII).

Eduskunnan Kertomusmenettelytyöryhmä otti vuonna 2002 kantaa toteutuneeseen kehysbudjetointiin. Työryhmän mukaan valtioneuvoston kehyspäätösten muotoa ja informaation sisältöä oli tarpeellista kehittää eduskuntakäsittelyä varten sekä yleensäkin finanssipolitiikan ohjausta varten. Eduskunnan näkökulmasta olisi tavoiteltavaa, että kehysasiakirja yleisesti ottaen sisältäisi taloustilanteen arvion sekä hallituksen talouspolitiikan keskeiset strategiset linjanvedot seuraavalle budjettivuodelle.

Eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi olisi tavoiteltavaa, että eduskunnalla olisi mahdollisuus ottaa kantaa budjettikehyksiin. Tämä varmistaisi sen, että eduskunta voisi antaa tukensa valtioneuvoston talous- ja finanssipoliittisille linjauksille. Kehykset olisi tarkoituksenmukaista antaa eduskunnalle selonteon muodossa. Sen sijaan tiedonantoa on pidettävä liian vahvana menettelytapana kehysten antamisessa (Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002, 60).

Vuodesta 1991 käytössä ollut valtiontalouden kehysjärjestelmä uudistettiin perusteiltaan hallituksen aloittaessa vuonna 2003 (VM-julkaisuja 5a/2007, 11). Vanhasen I hallituksen ohjelman mukaan kehyspäätös merkitsi menokehysten aseman vahvistumista valtiontalouden ja julkisen hallinnon kehittämisessä. Lisätalousarviot sisällytettiin kehyksiin. Suhdanneherkät sekä muut paljon hallituksen päätöksistä riippumattomasti muuttuvat menot samoin kuin hallinnollisista järjestelyistä tai budjettiteknisistä muutoksista johtuvat menot olisivat menoperusteiden muutoksia lukuun ottamatta menosäännön ulkopuolella. Tällaisia menoja ovat:

- työttömyysturvamenot, asumistuki ja siirtomenot Kansaneläkelaitokselle. Mainitut menot luetaan kuitenkin menosäännön piiriin niiden perusteisiin tehtyjen muutosten menovaikutusten osalta,
- korkomenot,
- valtion päättämien veromuutosten mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille,
- sosiaaliturvamaksujen muutoksista johtuvat Kansaneläkelaitokselle maksettavien siirtomenojen muutokset,
- Euroopan unionilta saatavia tuloja vastaavat menot,
- veikkausvoittovaroja ja Raha-automaattiyhdistyksen tuloutusta vastaavat menot,
- finanssisijoitusmenot.

Kehyssuunnitelmiin päätettiin sisällyttää aiempaa enemmän toiminnallisia linjauksia ja vahvistaa hallituksen poliittista ohjausta suunnitelmien laatimisessa. Ohjelman mukaan kehysmenettelyn integroimista ministeriöiden toimintasuunnitelmiin kehitetään tavoitteena järjestelmä, jossa voimavarojen painopisteitä ministeriöiden

sisällä ja niiden välillä voidaan ohjata hallituksen yhteisin päätöksin (Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 10).

Eduskunnan hallintovaliokunta otti kantaa kehysmenettelyyn hallituksen ”Parempaa palvelua – Tehokkaampaa hallintoa” (VNS 2/2005 vp) selontekoa koskevassa mietinnössään. Siinä valiokunta totesi mieltävänsä valtiontalouden kehysmenettelyn tärkeyden talouspolitiikan hoidossa. Mietinnön mukaan kehyksillä oli talouspolitiikan uskottavuuden kannalta erityinen merkitys ja sellaisenaan menettely koski vain menokehyksiä eikä ottanut esimerkiksi myönteistä tulokehitystä huomioon. Kehysmenettelyä olisi tarpeen kehittää muun muassa niin, että siinä voidaan ottaa huomioon vaalikauden aikana esiin nousevia tarpeellisia ja ainakin välttämättömiä menoja lisääviä toimenpiteitä myös ilman muihin menoihin kohdistuvia leikkauksia. Se seikka, että kehykset asiallisesti ratkaistaan varsin nopeatempoisessa prosessissa koko vaalikaudeksi, tuskin muutoinkaan mahdollistaa riittävän analyttistä tarkastelua (HaVM 2/2006 vp,16).

Valtiovarainministeriö antoi ministeriöille talousarvioesitysten perusteluiden laadinnasta uudet ohjeet (VM 11/01/2006), joissa määriteltiin valtiontalouden kehyspäättös seuraavasti:

Valtiontalouden kehyspäättös on hallituksen päätös menojen enimmäismääristä sekä voimavarojen kohdentamiseen ja käyttöön liittyvistä linjauksista. Kehyspäättökseen otetaan toiminnan suuntaamista ja painopisteitä koskevat tärkeimmät linjaukset. Samoja asioita käsitellään myös TAE:ssa seuraavan varainhoitovuoden osalta.

Kehyspäättös ei luo oikeuksia valtion varojen käyttöön kuten talousarvio. Kehyspäättös on hallituksen ohje talousarvioehdotusten valmisteluun. Samalla kehyspäättös muodostaa perustan eduskunnan informoimiseen selonteolla valtiontalouden tilasta ja suunnitelluista keskeisimmistä valtiontalouteen liittyvistä ratkaisuista. Kehyspäättös sisältää myös tietoja kuntatalouden tilasta (Ohjeen kohta 1.10.4.).

Valtioneuvoston strategia-asiakirjan mukaan talousstrategian toteuttamisessa uudistettu valtiontalouden kehysmenettely ja tuottavuusohjelman toteuttaminen ovat keskeisiä politiikkakokonaisuuksia. Hallitus antaa asiakirjan mukaan eduskunnalle vuosittain selonteon valtiontalouden kehyksistä kevätistuntokaudella (VnK:n julkaisusarja 18/2007, 99).

Perustuslailla ja Vanhasen hallituksen selontekopäätöksillä kehysohjus on rakenteellisesti liitetty kiinteäksi osaksi talousohjausjärjestelmää.

## *Kehysohjauksen arviointia*

Hallitusohjelma-perusteinen kehysohjaus on ollut vuodesta 2003 lähtien talouden kokonaishallinnan pääväline. Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan valtiontalouden kehykset ovat olennainen osa finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavaa valtion menojen hillintää ja merkittävä ohjausväline (VTV, K 10/2008 vp, 20).

Suomessa tällä hetkellä sovellettava valtiontalouden kehysmenettely on valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan perusteiltaan ja menettelyiltään selkeä, kun sitä verrataan eri maissa käytössä oleviin finanssipolitiikan monivuotisiin sääntöihin ja tavoitteisiin. Valtiontalouden kehysmenettelyyn on laajalti sitouduttu poliittisesti, mikä on koko kehysmenettelyn toimivuuden perusta ja turvaa finanssipolitiikan tuloksellisuutta, jos tavoitteenasettelu on valtiontalouden hoidon kannalta järkevää (ibid, 22).

Valtiovarainministeriö arvioi ”Kehyksen puitteissa” raportissa kehysten 2003–2007 toimivuutta ja kehysjärjestelmää. Raportin mukaan vuodesta 1991 käytössä ollut valtiontalouden kehysjärjestelmä uudistettiin perusteiltaan hallituksen aloitessa 2003. Hallitus sitoutui silloin pysymään koko vaalikaudeksi asettamansa menokaton puitteissa. Uudistettu kehysjärjestelmä on toiminut varsin hyvin. Osittain onnistumista ovat tukeneet suotuisat olosuhteet. Merkittävin tekijä on kuitenkin ollut eduskunnan ja hallituksen sitoutuneisuus menokehyksessä pysymiseen (VM 5a/2007, 11).

Raportti kuitenkin katsoi, että arviointikauden ongelmana oli lähtökohtavaiheesta juontunut olematon liikkumatila menokehysten puitteissa. Varsinkin tilanteissa, joissa oli ilmennyt yllättäviä tai muuten uusia menotarpeita, tämä oli tuottanut vaikeuksia. Onnistuminen kehyksessä pysymisessä johtui merkittävilta osin hyvästä talouskehityksestä ja suotuisista satunnaistekijöistä. Yllättäviä lisämenoja oli voitu kompensoida yllättävillä säästöillä. Raportin mukaan olisi kuitenkin varauduttava siihen, että heikommassa olosuhteissa voi tulla etupäässä pettymyksiä eli ennakoimattomia lisämenoja, jolloin kehys murtuu ilman liikkumatilaa (ibid, 12).

Varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöskertomuksen yhteydessä hallitus raportoi ensimmäisen kerran kehysten noudattamisesta. Tilinpäätöskertomuksen mukaan vuoden 2007 varsinaisessa talousarviossa toteutunut menotaso on ollut vuonna 2003 päätetyn menokehyksen mukainen (VTV, K 10/2008, 21).

Tarkastusvaliokunnan mielestä menokehysanalyysin tarve korostuu hallitusten vaihdon yhteydessä, kun uusi hallitus mitoittaa kautensa menot kehyspäätöksessä. Kestävän ja pitkäjänteisen finanssipolitiikan kannalta on aivan keskeistä, että menojen kehitystä ja kehysmenettelyä arvioidaan luotettavalla tavalla vuodesta ja hallituskaudesta toiseen (TrVM 1/2007 vp, 4).

Uudistuspolitiikalle asetettu talouden kokonaishallintatavoite näyttää dokumenttien mukaan toteutuneen ensimmäisellä hallitusohjelma-perusteisella kehysohjauskaudella, Vanhasen I hallituksen aikana hyvin, toisin suotuisista olosuhteista johtuen. Lipposen I hallituksen vaikeissa olosuhteissa soveltama ”leikkauskehyskin” toimi aikanaan onnistuneesti. Siihen vaikutti käsitykseni mukaan myös pääministerin taitavuus.

Wildavskyn budjettiteorian näkökulmasta hallitusohjelma-perusteiseen kehysohjaukseen vaikuttaa aina yleinen taloudellinen tilanne. Järjestelmälogiikan näkökulmasta hyvinä taloudellisin aikoina painottuu poliittisen jakosysteemin ja ahtaina aikoina valtiovarainministeriön tasapainottavan systeemin asema ohjauksessa.

Aikakriteerillä arvioiden voi katsoa, että järjestelmästä on saatu hallinnollisia kokemuksia jo kahdelta vuosikymmeneltä ja niiden perusteella se on osoittautunut hallinnollisesti toimivaksi. Poliittisen ohjauksen näkökulmasta hallitusohjelma-perusteista kehysohjausta on sovellettu kuitenkin vasta kahdella hallituskaudella. Vanhasen II hallituksen kokema yllättävä taloustilanteen muutos ja sen kokemukset näyttäisivät edellyttävän, että ohjauksen poliittisen osio otettaan arvioinnin kohteeksi. Sitä tarkastellaan lähemmin toimivuustutkimusaineiston perusteella.

### *3.8.5 Tulosohjauksen ”terävöittäminen” v. 2003–04*

Tulosohjauksen ”terävöittämisessä” oli käytännössä kyse valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain (L 423/1988) ja asetuksen (A 424/1988) uudistamisesta. Samanaikaisesti kun talousarviolain muutosta valmisteltiin, valtiovarainministeriö ryhtyi keskittämään tulosohjauksen oleellista osatekijää, tuottavuutta omaan ohjaukseen. Tulosohjaus uudistusta valmisteltiin lähtökohtaisesti ristiriitaisessa tilanteessa. Siihen ei kuitenkaan näy dokumenttihakintojen perusteella kiinnitetyn huomiota. Kummatkin hankkeet etenivät omaa raidettaan. Tässä tutkimuksessa arvioidaan tuottavuusohjausta tulosohjauksesta eriytettyä omana hankkeenaan.

Tulosohjauksen terävöittämisprosessin taustalla oli nähtävissä eduskunnan budjettivallan vahvistamistavoite, lisääntynyt poliittinen kiinnostus vaikuttavuutta kohtaan ja lisäksi kehittäjävirkamiesten turhautuminen tulosohjauksen takkuiluun hallinnossa.

Eduskunnan budjettivalta nousi esiin jo valtiovarainministeriön uudistusten valmistelutyössä. Tulosohjausohjeistuksen laatineen työryhmän mukaan eduskunnan olisi edelleen käsiteltävä joitakin määrärahoihin liittyviä kysymyksiä yksityiskohtaisemmin kuin mitä tulosohjauksen yleislinja näytti edellyttävän. Työryhmän mukaan erillinen selvitys tästä olisi tarpeen. Ohjeistus katsoi kuitenkin, että uusi ohjauskulttuuri olisi toteutettava ilman uusia lainsäädännöllisiä ratkaisuja (Ministeriö tulosohjaajana 1990, 58–59. Tutkijan arkisto).

Valtioneuvoston Palvelevampaan hallintoon (VNS 2/1990) selonteon palautekeskustelun pääpuheenvuoron käyttänyt valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja Kalevi Mattila totesi, että valiokunnan mielestä hallinnon kehityssuunnan viitoittaminen tulisi kaikilla tasoilla säilyttää kansainvälteisessä, poliittisessa ohjauksessa (Valtiopäiväasiakirjat 1990, 3296).

Budjettivaltakysymys oli useasti esillä eri muodoissa uudistusten edetessä. Ahon hallituksen ohjelmapäätöksen mukaan tulosohjaus ei merkitse eikä saisi merkitä oleellisissa asioissa vallan siirtoa poliittiselta tasolta hallinnon tasolle (Vnptk 7.5.1992, 15. KA). Lipposen I hallituksen Hallintopolitiikan suuntaviivat periaatepäätös korosti valtioyhteisön kansanvaltaista ohjausta eduskunnan kautta ja hallituksen poliittista johtamista. Hallitus katsoi, että hallinnon uudistukset olivat lisänneet hallinnon virkavaltaisuutta (Vnptk 16.4.1998, 7–8. KA). Eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmän mukaan useat talousarviota koskeneet uudistukset olivat muuttaneet ja kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa (Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002, 5).

Tulosohjaukseen liittyvät demokratiaongelmat tulivat esiin myös kahdessa seurantatutkimuksessa (Lumijärvi & Salo 1996 sekä Temmes & Kiviniemi 1997), joita on kuvattu edellä (ks. Valtiovarainministeriön seurantatutkimus ja Eduskunnan asema).

Poliittisen kiinnostuksen kohdistuminen vaikuttavuuteen ja siten tulosohjaukseen on 2000-luvun ilmiö. Se sai kimmoketta erityisesti EU:n taholta tulleista vaatimuksista. Vaikuttavuudesta tuli EU-tasoinen tavoite, kun avoin koordinaatiomenetelmä kirjattiin Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmiin maaliskuussa 2000 osaksi EU:n strategiaa kilpailukyvyyn kohentamiseksi (strategia työllisyydestä, talousuudistuksista ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta) (VM/KO 73/2005, 12). Avoin koordinaatiomenetelmä esitetään Euroopan unionin uutena hallinnan muotona (Blomqvist 2007, 26).

Kolmantena tekijänä tulosohjauksen terävöittämisen takana oli kehittäjävirkamiesten turhautuminen tulosohjaustilanteeseen. Se tuli esiin haastatteluissa mm. seuraavasti:

*Yleisarvio 2000-luvulla, kun tehtiin analyysiä tulosohjauksesta, oli se, että ministeriöt hoitivat tonttinsa huonosti. Ministeriöiden rooliin olisi kuulunut se, että niiden pitäisi kertoa virastoille selkeämmin, mitä virastoilta odotetaan. Meidän mielestä kertominen tapahtuu sillä tavalla, että ministeriön pitäisi kertoa yhteiskuntapoliittiset tavoitteensa ja purkaa ne tulossopimuksissa virastojen operatiivisiksi tavoitteiksi. Tämä on ollut meidän heikkous tässä systeemissä. Tässä on korostunut operatiiviset, palikkatavoitteet. Virastot ovat olleet taitavia rakentamaan tunnuslukuja erilaisille asioille. Meillä on epäbalanssi. Meillä on päässyt ryöstäytymään liian paljon tulosohjauksen painopiste järjes-*

*telmän alareunaan. Siellä on ollut manageristista intoa ja valmiutta pyörittää tunnuslukuja ja indikaattoreita, mutta niitä on tehty liikaa ja väärille asioille.*

*Kova ydin, joka on se, että valtiokone on yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia aikaansaava kone ja ministeriöiden erityinen vastuu olisi tulla julkisuuteen, ulos niiden tavoitemäärittelyineen, se ei ole toiminut. Me olemme miettineet, mistä se johtuu. Osittain se johtuu siitä, että ministeriöt eivät ajattele asioista samalla tavalla, kuin me ohjausmallin kehittäjät (Vv, 43).*

*EU-jäsenyys 90-luvun puolivälissä lopetti energiankäytön tulossopimusten kehittämiseen. Oli hiljainen kausi, korpivaellus, jota kesti 2000-luvun alkuun asti. Ei tapahtunut juuri mitään. Se oli siinä mielessä paha, että juuri ministeriöiden aika meni EU-hanskaamiseen. Ne jättivät hunningolle hallinnon alansa ohjaamisen. Edelleenkin on pulmana se, että ministeriöiden pitäisi olla vaativampia. Ministeriöt ovat yliöliberaaleja tai jos sanoo rehellisesti, laiskoja. Niiltä ei tahdo riittää energiaa hiomiseen. Tässäkin on pulmana liian suuri variaatio (Vv, 44).*

Tulosohjauksen terävöittäminen oli yksi valtiovarainministeriön asettaman keskushallintohankkeen osahankkeista (VM, asettamispäätös 12.9.2000. Tutkijan arkisto).

Keskushallintohanke teetäti tulosohjaustilanteesta kaksi tutkimusta. Kaisa Pöllä ja Terho Vuorela tekivät selvityksen ministeriöiden tulosohjausotteesta nimellä ”Tulosvastuun haaste” (Pöllä & Vuorela 2001). Ville Valovirran ja Petri Uusikylän selvitys oli nimeltään ”Osaoptimoinnista tuloksetjuihin” (Valovirta & Uusikylä 2002).

Pöllän ja Vuorelan selvityksen tavoitteena oli toteutuneen tulosohjauksen arviointi. Arvioinnilla pyrittiin muodostamaan käsitys siitä, miten tulosvastuu hallinnossa oli ymmärretty ja mikä oli tulosvastuun tila. Tutkimus keskittyi tarkastelemaan ministeriöiden ja virastojen välistä tulosohjausprosessia. Tutkimuksen keskeisiä havaintoja oli, että ensinnäkin poliittisen ohjauksen rooli tulossopimusten laadinnassa oli vähäinen (Pöllä & Vuorela 2001, 10).

Selvityksen mukaan tavoitteiden ja resurssien välisen yhteyden määrittelyyn ei ollut juurikaan ollut välineitä. Seurantajärjestelmät eivät antaneet perusteita resurssien ja tulostavoitteiden välisen yhteyden määrittelyyn. Kehysohjauksen periaatteiden mukaan hallinnon alan ja virastojen ja laitosten määräraha-kehukset määriteltiin ensin ja tulostavoitteet sovitettiin kehyksiin sen jälkeen. Kehysten mitoitus ei näyttänyt perustuvan tulosanalyysiin, vaan enemmän budjettihistoriaan (ibid, 14–15).

Tulosvastuun toteutuksen edellytyksenä piti olla se, että tulostavoitteet oli määritelty yksiselitteisesti. Tavoitteet olivat yksiselitteisiä silloin, kun ne olivat numeerisia (yliopistojen tutkintotavoitteet, tuomioistuinten ratkaistut asiat) tai yksittäisiä



hankkeita tai toimenpiteitä. Tällöin tavoitteet koettiin myös helpommin velvoittaviksi ja niistä otettiin suurempi vastuu (ibid, 19).

Pöllän ja Vuorelan mukaan todellinen tulostavastuu voisi toteutua usein vasta useamman vuoden aikajänteellä. Missään case-virastossa ei ollut selvää määrittelyä sille, mitä tulostavastuu käytännössä oman toiminnan kohdalla tarkoittaisi ja mitä seuraisi tulostavoitteiden ylittamisestä tai alittamisesta. Joissakin virastoissa oli käytössä tulospalkkiojärjestelmiä, mutta ne olivat enemmän sisäisen johtamisen välineitä kuin merkityksellisiä ministeriö–virasto-ohjaussuhteessa. Jotkut haasteltavat epäilivät, että hyvästä tuloksesta ei seuraisi palkkiota, vaan tavoitteiden kiristymistä. Hyvän taloudellisen tuloksen, esimerkiksi määrärahojen säästymisen epäiltiin johtavan kehityksen supistumiseen seuraavalla kierroksella (ibid, 20).

Pöllä ja Vuorela katsoivat, että vaikuttavuustavoitteiden osalta ei ehkä koskaan päästä eikä ole ehkä syytä pyrkiäkään yksiselitteisesti löytämään yhden viraston tulostavastuuta. Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteiden osalta yksiselitteinen toteaminen ja tulostavastuun määrittely on helpompaa (ibid, 19).

Valovirta ja Uusikylä tekivät ”Osoptimoinnista tuloksetjuihin” (Valovirta & Uusikylä 2002) selvityksessään kaikkiin valtion tilivirastoihin kohdistuneen loma-kekselyn sekä sen perusteella tapaustutkimushaastattelut viidessä eri hallinnonalan virastossa.

Tutkimuksen kohteena oli tuloksellisuuden mittaaminen. Se muodosti tutkijoiden mukaan tuloseurannan kovan ytimen ja ilman luotettavaa seurantatietoa tulosehjausmallin avulla ei kyettäisi luomaan toivottua ohjausvaikutusta. Valovirran ja Uusikylän mielestä tuloseurannan ja -arvioinnin kehittämisessä tulisi ottaa samanaikaisesti huomioon sekä toiminnan ohjauksen ja johtamisen manageriaalinen näkökulma ja asiakaspalvelunäkökulma että laajempi tilivelvollisuuden näkökulma (ibid, 9).

Tutkimuksen kantava teema oli huomion kiinnittäminen kokonaistuloksellisuuteen yksittäistulokseen perustuvan osoptimoinnin sijaan. Johtopäätöksensä tutkijat suosittavat tuloksetjumallia, jossa kokonaistuloksellisuus olisi johdettu tuotantotaloudesta lainatun arvoketjumallin kautta (ibid, 11).

Tutkijoiden mukaan tulosehjauksen avulla oli kyetty luomaan täysin uudenlainen hallintokulttuuri, jossa ministeriöt eivät enää näyttäneet ohjaavan alaisia virastojaan ja laitoksiaan yksityiskohtaisen normi- ja budjettiohjauksen kautta, vaan soveltavat informaatio-ohjauksen mallia. Tästä huolimatta tulosehjaus ei näyttänyt toimivan parhaalla mahdollisella tavalla (ibid, 85).

Keskushallintohankkeen ministerityöryhmän antoi eduskunnan vaatimusten, aiempien tutkimusten sekä teettämiensä selvitysten perusteella suositukset valtiovarainministeriön asettamille Tulosehjauksen terävöittämis- (VM 9/2003) ja Parempaan tilivelvollisuuteen työryhmille (VM 2/2003). Ministerit katsoivat, että



- talousarvioesityksessä ja ministeriön hyväksymissä tulossopimuksissa tulisi käyttää ohjauksen selkeyttämiseksi tunnuslukuja tulostavoitteiden määrittelyssä. Tunnuslukuja olisi tarpeen käyttää sekä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden, että virastojen toiminnallisten tulostavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa.
- tulossopimuksissa tavoitteita tulisi asettaa sekä toiminnan tehokkuudelle että palvelujen laadulle. Tavoitteiden tulisi perustua mittaamiseen tai muuhun systemaattiseen arviointiin.
- ministeriöiden tulisi käsitellä vuosittain tulosvastausten yksiköidensä tilinpäätökset ja tulosraportit ja antaa niistä kirjallinen kannanotto. Ministeriöiden tehtävänä olisi hankkia kannanoton tueksi tarvittavat tilintarkastuslausunnot tai muut asiantuntijamielipiteet.
- ministeriöiden tulisi teettää säännöllisin määräajoin virastojen tai muiden tulosvastausten yksikköjen toiminnan kokonaisarviointi ulkopuolisilla asiantuntijoilla, jotta tulosohtaus ja tavoitteen asettelu saataisiin pidettyä ajanmukaisena (Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, 23).

Hallitusneuvos Heikki Joustien johdolla toiminut Tulosohtauksen terävöittämissyöryhmä totesi raportissaan, että tulosohtaukselta on valtionhallinnossa sovellettu ja kehitetty jo runsaan vuosikymmenen ajan. Työryhmä katsoi, että tulosohtaus oli lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut virastojen ja laitosten toimintaa monin tavoin. Tulostavoitteiden asettaminen oli auttanut voimavarojen kohdentamisessa. Samoin virastojen ja laitosten sisäistä johtamista, toiminnan ohjausta ja henkilöstöpolitiikkaa oli kehitetty. Ministeriöiden ohjauskäytännöt ja yhteistyön muodot olivat kehittyneet kaiken aikaa (Työryhmämuistioita VM 9/2003, 13).

Työryhmä toi esiin kuitenkin, että tulosohtauksessa oli tehtyjen selvitysten perusteella edelleen puutteita ja ongelmia mm. seuraavissa asioissa:

- tulossopimukset olivat rakenteeltaan ja sisällöltään kirjavia, tuloksia koskevat prioriteetit eivät välttämättä näkyneet, tavoitteet koskivat usein tekemistä ja toimenpiteitä ei tuloksia,
- tulostavoitteiden ja resurssien välistä yhteyttä ei sopimuksissa useinkaan ollut ilmaistu selkeästi,
- tulosarvioinnissa käytettiin vain vähän yhteisiä tunnuslukuja tai arviointikriteereitä,
- analyttistä arviointia toiminnan onnistumisesta tai tulostavoitteista poikkeamisista tehtiin vähän

- ministeriöiden palaute virastoille ja laitoksille oli vähäistä
- tulostavoitteiden saavuttamisesta tai saavuttamatta jäämisestä ei ole ollut erityisiä seurauksia, tulosvastuu jää teoreettiseksi.

Työryhmän mukaan ohjausjärjestelmä ei ollut toiminut toivotulla tavalla. Se oli turhauttanut kehittäjät ja tulosohejauksesta vastaavat, koska samat puutteet tuntuivat säilyvän kehittämistoimista ja suosituksista huolimatta (ibid, 13–14).

Neuvotteleva virkamies Tuomas Pöystin johdolla toimineen Valtion tilinpäätöstöryhmän lähtökohtana olivat keskushallintohankkeen ministerityöryhmän suositukset ja tilinpäätösryhmän tehtävänä oli ottaa huomioon eduskunnan kertomusmenettelytyöryhmän ehdotukset ja toimia yhteistyössä valtiovarainministeriön tulosohejauksen terävöittämissä työryhmän ja vuoden 2001 budjetointityöryhmän kanssa (Työryhmämuistioita VM 2/2003, 19).

Tilinpäätöstöryhmän tekemien ehdotusten tarkoituksena oli yleisesti luoda perusteita tehokkaasti hoidetulle valtion taloudelle sekä terävöittää tulosohejausta ja tulosvastuuta samoin kuin vahvistaa valtioneuvoston johtamista ja ohjausta sekä sitä koskevaa parlamentaarista vastuuta eduskunnalle (ibid, 20).

Tilinpäätösisältöjen osalta työryhmä ehdotti tuloksellisuuden peruskriteerit määriteltäväksi uudella tavalla. Uusia tuloksellisuuden peruskriteereitä käytettäisiin tulosohejauksessa ja budjetoinnissa sekä tilinpäätösraportoinnissa. Tulostavoitteiden asettamista ja varsinkin tuloksellisuusraportointia koskevat yleiset säännökset valtion talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa oli tarkoitus selkeyttää ja muuttaa vastaamaan uudistettua peruskriteeristöä (ibid, 21).

Työryhmäehdotusten perusteella valtiovarainministeriössä valmisteltiin Pöystin johdolla ehdotus valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys (HE 56/2003), joka annettiin eduskunnalle syyskuussa 2003.

Talousarviolain muutosehdotuksen tavoiteperustelujen mukaan uudistuksen keskeisenä tarkoituksena oli terävöittää tulosohejausta ja sen menettelyitä sekä luoda perusteita tulosbudjetoinnin kehittämiseksi. Uusilla säännöksillä oli tarkoitus luoda lainsäädännölliset perusteet tulosohejaukseen kuuluville tuloksellisuusraportoinnin ja -arvioinnin menettelyille ja tulosvastuun arvioinnille ja toteuttamiselle (HE 56/2003, 24). Tavoitteena oli saada aikaan laintasoiset perusteet laskentatoimen kehittämiseksi palvelemaan uudistuvan tulosohejauksen ja tilinpäätösraportoinnin tarpeita (ibid, 27).

Tulosohejauksen turhautuneet kehittäjät näyttivät uskovan, että lainvoimalla tulosohejus saataisiin toimimaan sen alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti.

Lakiesitys käsiteltiin valtiovarainvaliokunnassa. Valiokunta katsoi, että esityksen taustana oli eduskunnassa useassa yhteydessä esitetty yleinen huoli eduskunnan budjettivallasta ja ennen muuta tyytymättömyys eduskunnan saamaan jälkikäteis-

raportointiin. Asiassa oli siten perimmältään kyse kansanvaltaisuuden toteutumisesta budjettiprosessissa (VaVM 30/2003, 1).

Valtiovarainvaliokunta oli tyytyväinen hallituksen esitykseen. Se piti perusteltuna tuloksellisuuden kuvauksen oikeiden ja riittävien tietojen vaatimusten nostamista lakitasolle niiden periaatteellisen merkityksen korostamiseksi. Valiokunta katsoi, että raportointivelvollisuus oli ollut ennen lakia ministeriöiden päätettävissä. Lakitasoinen velvoite oli perusteltu, kun otetaan huomioon järjestelmän selkeyteen ja tärkeyteen liittyvät näkökohdat (ibid, 3).

Valtiovarainvaliokunta viittasi mietinnössään myös siihen, että se oli jo aikaisemmissa kannanotoissaan (VaVM 22/2003 ja 29/2003) todennut laskentatoimen keskeisen aseman raportoinnin kehittämisessä ja tulosohjausjärjestelmälle asetettujen asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Se katsoi, että hallituksen esityksessä oli sisäistetty, että laskentatoimi oli tulosohjauksen ja tilivelvollisuuden terävöittämisen sekä tehokkuuden nostamisen kriittinen menestystekijä. Julkisella sektorilla laskentatoimi oli myös oleellinen tulossinformaation tuottamisen ja raportoinnin perusta (ibid, 4).

Valiokunta katsoi, että esityksen merkittävyys perustui siihen, että talousarviojärjestelmä ja talousarvio ovat valtionhallinnon toiminnan ohjauksen kannalta erittäin merkittäviä asioita. (ibid, 2).

Valiokunta pohti mietinnössään myös tulosohjauksen ongelmia ja katsoi, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitys oli pitkäkestoista. Valtiontaloudessa se on myös usean eri ministeriön hallinnon alojen aikaansaannosten yhteissumma, joka aiheuttaa ongelmia tilivelvollisuusraportoinnille. Valtiontalouden toiminnassa olisi otettava huomioon myös sivuvaikutukset; tiettyyn päämäärään pyrkiminen voi aiheuttaa myös sellaisia vaikutuksia, joita toiminnassa ei tavoiteltu. Toiminnallinen tuloksellisuus tulisi asettamaan ministeriöille ja yksittäisille virastoille ja laitoksille sekä ennen muuta niiden johdolle uusia vaatimuksia. Yhtenäisten raportointimuotojen kehittäminen hyvinkin erilaisille organisaatioille tulisi olemaan haasteellinen tehtävä (ibid, 2).

Valtiovarainvaliokunta ehdotti, että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja näin myös tapahtui. Lain muutoksessa (1216/2003):

- 1) Toiminta- ja taloussuunnittelu pykälään (12§) lisättiin vaatimus: ” Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä.”
- 2) Laskentaa koskevaan pykälään (16§) tehtiin vastaava täydennys: ”Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimi-

mensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.”

- 3) Valtion tilinpäätöskertomuspykälä (17§) oli sisällöltään kokonaan uusi. Pykälässä oli muun ohella vastaavat vaatimukset kuin edellisissä pykälissä: ”Tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla.”

Talousarvioasetuksen 1 b §:ssä (254/2004) säädettiin tulostavoitteiden esittämisestä talousarvioehdotuksessa: ”Talousarvioehdotusten tulee sisältää:

- 1) ehdotukset talousarvioesitysten selvitysoasiin otettaviksi valtioneuvoston asettamiksi tavoitteiksi valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle asianomaisen ministeriön toimialalla;
- 2) ministeriön alustavat tulostavoitteet valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle toimialallaan;
- 3) ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille.

Tulostavoitteet tuli esittää käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita oli tarpeen täydennettävä laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla ( 65 §) .

Eduskunnan talousarviokäsittelyssä päätetään eri hallinnonaloille ja niiden lakisääteisiin ja harkinnanvaraisiin tehtäviin annettavista määrärahoista. Määrärahat niiden käyttötarkoitukseen ja käytön rajoitteet on kirjattu talousarvion päätösosaan. Päätösosa on laintasoinen, oikeudellisesti valtioneuvostoa ja hallintoa sitova. Määrärahojen käyttö on virkavastuunalaista ja rikkomuksista on rikosoikeudelliset seuraamukset.

Tulosohjaustavoitteet määritellään talousarviopäätöksen selvitysosassa. Selvitysosa ei ole laintasoinen. Se on informatiivinen ja hallintoa velvoittava, mutta ei ole oikeudellisesti sitova. Tulostavoitteiden saavuttamatta jättämisestä ei koidu laintasoisia sanktioita.

Tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää asetuksen mukaan (A 254/2004, 65§):

- toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot (toiminnallisen tehokkuuden tiedot);
- suoritteiden määrää ja aikaan saatuja julkishyödykkeitä koskevat tärkeimmät tiedot sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot samoin kuin selvitys toiminnan vaikutuksista yhteiskunnalliseen vaikuttavuuden kehitykseen (tuotos- ja laadunhallinnan tiedot);
- näiden kahden kohdan lisäksi asetuksessa on seitsemän muuta vuosittaiseen raportointivelvoitteeseen kuuluvaa tuloksellisuuden osa-aluetta.

Tuloksellisuutta koskevien tietojen tulee sisältää vertailut vahvistettuihin tulostavoiteisiin sekä selvitykset poikkeamista ja niiden olennaisimmista syistä (ibid, 65§).

Ministeriöiden toimialan toiminnan kuvauksesta säädettiin ministeriöille omat vaatimukset. Ministeriö toimialan kuvauksen tulee sisältää (68 b §):

- 1) katsaus ministeriön toimialan toimintaan ja siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin sekä arvio yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja ministeriön hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuudesta varainhoitovuoden aikana;
- 2) katsaus toimialan toimintaympäristön merkittävimmistä muutoksista ja riskeistä sekä arvio niiden merkityksestä valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä ministeriön hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitykselle samoin kuin hallinnon alan riskienhallinnan järjestämiselle;
- 3) tärkeimmät tiedot valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja toimenpiteiden kustannustehokkuudesta ministeriön toimialalla;
- 4) tärkeimmät tiedot ja arviot ministeriö hallinnonalalla myönnettyjen siirtomenojen vaikuttavuudesta sekä niillä rahoitetun toiminnan toiminnallisesta tuloksellisuudesta.

Näiden neljän kohdan lisäksi ministeriöiden tuli raportoida kuudesta muusta tuloksellisuustekijästä. Asetuksen mukaan tuloksellisuustiedot esitetään mahdollisuuk-

sien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja, joita täydennetään tarvittavilla laadullisilla selvityksillä. ( 68§ b).

Valtiovarainministeriö antoi yleisohjeet uusien talousarviosäädösten soveltamisesta 125-sivuisessa ”Tulosohjauksen käsikirjassa” (Valtiovarainministeriö 2/2005). Tulosohjauksen käsikirjassa asetuksen tulostavoitevaatimukset on esitetty havainnollisesti Tulosprisma kuvan muodossa:

Kuvio 8  
Tuloksellisuuden peruskriteerit



Lähde: Valtiovarainministeriö, Tulosohjauksen käsikirja 2/2005, 26.

Käsikirjan mukaan tulosohjaus on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Se toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu olisivat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saataisiin kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset (ibid, 9).

Käsikirja katsoi, että vain selkeät ja mitattavat tulostavoitteet antavat mahdollisuuden vastata tärkeimpään ohjauksen kysymykseen: Oliko tulostavoitteet saavutettu tai ylitetty, oliko aihetta palkita tuloksellisesta toiminnasta vai tarvittaisiinko

konkreettisia kehittämis- ja korjaustoimenpiteitä ja tarvittaessa myös sanktioita tulosvastuullisille? (VM 2/2005, 19).

Tulosohjauksen käsikirjan mukaan tulosohjauksen ajatuksellinen perusta ja perusideat on lainattu yritystoiminnan ohjauksesta. Käsikirja katsoi, että termi tulosvastuu on melko läheinen yritysten laskentatoimessa käytettävälle tilivelvollisuuden käsitteelle (VM 2/2005, 92). Valovirta ja Uusikyläkin suosittavat tuloksetjumallia, jonka he ovat lainanneet tuotantotaloudesta (Valovirta ja Uusikylä 2002, 11).

Lakiuudistuksen jälkeistä tilannetta kehittäjävirkamies kuvasi seuraavasti:

*Nyt on syntynyt asetukseen perustuva kutyymi, että jokaisen ministeriön on annettava ja julkistettava kannanotto alaisensa viraston tilinpäätökseen sisältyvästä tuloksellisuusraportista. Joka vuosi on otettava kantaa siihen, onko tulokset saavutettu. Kaikki tulossopimukset, tulostavoitteet ja raportit täyttyy julkistaa. Se luo painetta laadun parantamiseen. Siinä on tietysti lain ja asetuksen ravistelu ministeriön ja viraston johdon nenän alla. Se ei johda välttämättä hyviin tuloksiin (Vv, 45).*

Hallitus totesi vuoden 2005 hallintopoliittisessa selonteossaan, että eduskunta on kritisoinut budjettien ja raporttien muodossa annetun tulosinformaation yleispiirteisyyttä ja löysyyttä. Yleisimminkin on arvioitu tulosvastuuajattelun kehittyneen hitaasti valtionhallinnossa. Hallitus arvioi, että tilivelvollisuus ja johdon tulosvastuu kuitenkin terävöityvät alkuvuodesta 2004 voimaan tulleiden talousarviolain ja -asetuksen muutosten johdosta. (Vnptk, 8.4.2005, 10, tutkijan arkisto).

Selontekoa koskevassa mietinnössään eduskunnan hallintovaliokunta ei ottanut vielä mitään kantaa tuoreeseen tilivelvollisuusuudistukseen (HaVM 2/2006).

### *Valtiontalouden tarkastusviraston tulosohjauksen arviointia*

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt kasvavaa huomiota tulosohjauksen toimivuuteen sen jälkeen kun virasto siirrettiin valtiovarainministeriön yhteydestä eduskunnan yhteyteen v. 2001. Tämä käy ilmi tarkastusviraston kertomuksista eduskunnalle (K 11/2002 vp, K 13/2003 vp, K 12/2004 vp, K 13/2005 vp, K 13/2006 vp, K/14/2007 vp).

Tarkastusvirasto laati yhteenvetokatsauksen ”Tulosohjauksen tila” viraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella (VTV 150/2007). Raportin mukaan toiminnantarkastuksen tarkastushavainnoista selvästi yli 90 prosenttia oli kriittisiä tai negatiivisia suhteessa tulosohjauksen toimivuuden vaatimuksiin. Tilintarkastuksen havainnot olivat kokoomatietoja vallitsevasta tilasta (ibid, 7).

Katsauksen mukaan havainnot kohdistuivat lähes kokonaisuudessaan asiakirjoihin ja dokumentteihin. Havaintoja tulosohjauksen ja tulosjohtamisen tilasta suh-

teessa johtoon ja muuhun henkilöstöön ei käytännössä ollut lainkaan. Olennainen osa tulosohjauksen tilan kokonaiskuvasta puutui tästä syystä. Tarkastusvirasto katsoikin, että laajemman kokonaiskuvan muodostaminen tulosohjauksen valtionhallintoon soveltamisen tilasta olisi tarpeellinen. Uudistuksen alkuvaiheesta oli kulunut noin 15 vuotta. Viraston mukaan ajanjaksoa voi pitää sellaisena, että ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta keskeisiin kriittisiin tekijöihin olisi pitänyt löytää tehtävänsä hyvin täyttävät ratkaisut (ibid, 8, 16).

Tarkastusviraston käsityksen mukaan ministeriöt ovat merkittävässä asemassa hallinnonalansa kokonaisuuden ohjaamisessa ja tulosjohtamisen toimivuuden varmistamisessa. Näin ollen ministeriöiden onnistuminen roolissaan oli keskeistä koko järjestelmän toimivuudelle. Tarkastushavainnot antoivat varsin lohduttoman kuvan keskeisen toimijan osuudesta koko prosessissa. Tarkastusviraston yhteenveto ministeriöiden tulosohjausotteesta oli, että ote näytti olevan heikko (ibid, 27, 66).

Tarkastushavaintojen mukaan keskeisiä tulosohjauksen ongelmia olivat mm. seuraavat (ibid, 8–9):

- Tavoitteet ja resurssit eivät ole kytkeytyneet toisiinsa. Tulosohjauksen lisäksi valtionhallinnossa sovellettiin edelleen varsin laajasti resurssi- ja normiohjausta.
- Tavoitteet eivät olleet mitattavia. Tavoitteiston muodostamisen mekanismi oli epäselvä. Tavoitteisiin liittyi merkittäviä puutteita. Ne eivät muodostaneet loogista hierarkkista kokonaisuutta. Aidot ja toimivat tuottavuus- ja taloudellisuus tavoitteet puuttuivat usein lähes kokonaan. Oli epäselvää mitä seuraamuksia organisaatiolle oli tavoitteiden saavuttamisesta tai saavuttamatta jäämisestä.
- Laskentatoimen tila oli varsin huono. Seurantajärjestelmiä ei ollut, tai niissä oli merkittäviä puutteita. Ohjaus- ja johtamisvastuussa olevat eivät olleet kokeneet tarvitsewansa laskentatoimen tuottamaa informaatiota siinä laajuudessa kuin asianmukainen tulosohjaus ja tulosjohtaminen välttämättä olisivat edellyttäneet.

Yleishavaintonaan kehityssuunnasta tarkastusvirasto katsoi, että tavoitteiden asettamisessa tai tulosten raportoinnissa ei ollut tapahtunut oleellista paranemista viiden vuoden aikana vuodesta 2002 vuoteen 2006.

”Tulosohjauksen tila” -raportti esitti hallinnolle tarkastushavaintojen huomioon ottamista ja antoi kuusi suositusta:

- 1) Tulosohjauksen toimivuudelle olisi aivan olennaista saada organisaatiot, sekä johto että henkilöstö motivoitua tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen.



- 2) Valtionhallinnon eri tavoin rahoitetuille ja eriluonteisille toiminnoille olisi pyrittävä kehittämään niihin parhaiten sopivat tulosohtausmallin sovellutukset.
- 3) Tulosohtausjärjestelmän tärkeimmän perustekijän, tuloksellisuuden laskenta-toimen, kehittämistä olisi terävöitettävä.
- 4) Ministeriöiden olisi yhdessä hallinnonalansa virastojen ja laitosten kanssa käytävä läpi niiden toiminta siten, että ne pääsisivät yhteiseen, perusteltuun ja dokumentoituun näkemykseen siitä, miten toiminnan tuloksellisuudelle kokonaisuutena tulisi asettaa tavoitteita ja mitä tietoja tulisi esittää oikean ja riittävän kuvan antamiseksi toiminnan tuloksellisuudesta.
- 5) Olisi luotava selkeä toimintatapa, jonka mukaan tavoitteisto muodostuu.
- 6) Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentamiseksi olisi välttämätöntä kehittää arviointitoiminta lähivuosina keskeiseksi osaksi tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuuden kuvausta (ibid, 67, 68).

Virasto totesi tulosohtauksen valtionhallintoon soveltamiseen liittyvän monia vaikeasti ratkaistavia asioita. Joiltakin osin ohtausmalli näytti soveltuvan valtionhallintoon varsin huonosti (ibid, 9).

Valtiovarainministeriö kommentoi ”Tulosohtauksen tila” -raporttia sen luonnosvaiheessa kirjeellään (VM 3/034/2007. Tutkijan arkisto). Siinä valtiovarainministeriö käsitteli resurssi- ja normiohtauskysymystä: Valtiovarainministeriön mukaan tarkastusvirasto pitää yhtenä tulosohtauksen soveltamisen ongelmana sitä, että sen ohella sovelletaan varsin laajasti resurssi- ja normiohtausta. Valtiovarainministeriön ohtausjärjestelmien kehittämistä vastaaville on selvää, että jo valtiosääntöoikeudellisista syistä normiohtauksella on merkittävä rooli myös jatkossa. Kysymys on paljolti eduskunnan, hallituksen, ministeriöiden ja virastojen asteellisen päätöstoimivallan järjestämisestä, johon tulosohtausajattelu on sovitettava.

Noudatettavalla finanssipolitiikalla on ollut ja tulee olemaan resurssien käyttöä ohtavaa vaikutusta, joka on otettava huomioon tulostavoitteita asettelussa. Tämä on ajankohtaista varauduttaessa demografisen muutoksen haasteisiin ja työvoiman tarjonnan niukkuuteen.

Kirjeen mukaan vuonna 2004 uudistetun tulosohtausuudistuksen yhtenä keskeisenä ideana oli kiinnittää tulossopimuksissa huomio julkisen palvelutuotannon tuottavuuskehitykseen. Valtiovarainministeriön vastuulla olevan tuottavuuden toimenpideohjelman yhtenä tavoitteena on saattaa tuottavuustavoitteet elimelliseksi osaksi tulossopimuksia. Tämä edellyttää ministeriöiden ohtausroolin selvää terävöittämistä nykyisestä.

Valtiovarainministeriö myönsi, ettei laskentatoimi valtionhallinnossa ollut kehittynyt toivotulla tavalla. Erityisesti tämä kritiikki koski liikekirjanpidon vajavaista hyödyntämistä kustannuslaskennan tarpeisiin. Hallinnossa oli edelleen suurena haasteena hahmottaa virastojen toiminta ”tuotteiksi ja suoritteiksi”, joiden määrän muutosta voitaisiin seurata tuotannon tehokkuutta mitata kustannuslaskennan avulla. Valtiovarainministeriön arvion mukaan nykyinen kaksoisjärjestelmä kirjanpidossa ja raportoinnissa aiheuttaa sen, ettei liikekirjanpidon sovellutuksia ole lähdetty riittävällä voimakkuudella kehittämään. Ministeriö tunnusti, että mitattavien tavoitteiden asettamiseen liittyy edelleen ongelmia.

Kirjeestä tulee ilmi, että todellisuudessa valtiovarainministeriön ohjaus on resurssiohjausta. Valtiovarainministeriön voimassa olevan 2008–2012 strategian ”Taloudellisesti kestävä hyvinvointi” tavoitteena on, että julkisen sektorin kasvua tulee hillitä mm. budjettipolitiikan ja resurssiohjauksen keinoin (VM 2012, 6). Siinä on huomionarvoista se, että strategia kuvauksessa, joka on 15-sivuinen, ei ole mitään mainintaan tulosohjauksesta eikä sen kehittamisestä.

Näyttäisi siltä, että valtiovarainministeriössä oltaisiin luopumassa nykymuotoisesta tulosohjauksesta. Talousarviolaki, asetus ja ministeriön ohjeistus velvoittavat hallinnon kuitenkin toimimaan vielä järjestelmän mukaisesti.

V. 2008–2009 tarkastuksissa valtiontalouden tarkastusvirasto on kohdistanut huomionsa tulosohjauksen päätavoitteeksi asetettuun vaikuttavuuteen. Vaikuttavuustavoite kuului muodollisesti tulosohaustavoitteistoon tilivelvollisuusudistukseen saakka. Sillä ei ollut kuitenkaan käytännöllistä ohjausmerkitystä ennen vuotta 2004. Siitä alkaen lain ja asetuksen määräysten mukaisesti hallinnon oli ryhdyttävä esittämään budjetissa vaikuttavuustavoitteita ja osoittamaan, miten tavoitteisiin oli vuosittain päästy tai miten niissä oli edistytty.

Tarkastusvirasto arvioi v. 2008 vaikuttavuuden toteutumista hallinnossa ja katsoi, että toimijat eivät pysty erottelemaan oman toimintansa vaikutuksia syy-seuraus-suhteiltaan monimutkaisessa kentässä. Yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ei ollut viraston mukaan myöskään pystytty sovittamaan aikaperiodiin (VTV, K 10/ 2008, 14).

Valtiovarainvaliokunta kiinnitti samoihin ongelmiin jo käsitellessään talousarviolain muutosehdotuksia. Valiokunnan mukaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitys oli pitkäkestoista. Toiseksi valiokunta näki, että vaikuttavuus koostuu usein myös usean eri hallinnonalan toimintojen yhteissummana, joka aiheuttaa ongelmia tilivelvollisuusraportoinnille. Yhtenäisten raportointimuotojen kehittäminen hyvinkin erilaisille organisaatioille tulisi olemaan haasteellinen tehtävä (VaVM 30/2003, 2).

Pöllä ja Vuorela katsoivat taustaselvityksessään, että heidän havaintojensa mukaan todellinen tulostavastuu voi toteutua vain useamman vuoden aikajänteellä. He katsoivat, ettei vaikuttavuustavoitteiden osalta ehkä koskaan päästä eikä ehkä ole

syytäkään pyrkiä yksiselitteisesti löytämään yhden viraston tulostavasta (Pöllä & Vuorela 2001, 20).

Vuosien 2005 ja 2006 tuloksellisuustietojen tarkastuksissa oli havaittu eri ministeriöiden toiminnan ja erityisteemojen vaikuttavuustiedoissa ja niiden esittämisessä samankaltaisia yleisiä puutteita. Näiden suhteen ei ole tapahtunut parannusta vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa.

Tällaisia yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen käyttökelpoisuutta ja luotettavuutta häiritseviä epäkohtia ovat edelleen

- syy- ja seuraussuhteiden liiallinen yksinkertaistaminen
- käytettyjen käsitteiden määrittelemättömyys tai moniselitteisyys
- negatiivisten tai haitallisten vaikutusten sivuuttaminen
- toiminnan riskien ja varaumien sekä vaikutusten pysyvyyden huomiotta jättäminen
- mittarien ja tunnuslukujen epäkohdat
- toimintaympäristössä tapahtuneiden ja muiden kuin omien toimien vaikutusten huomioimatta jättäminen.

Tarkastusvirasto katsoi, että vaikuttavuustavoitteet ja niiden tärkeys ja yhteiskunnallinen viitekehys oli toki tunnistettu, mutta käytännössä laaja-alaisen ja monin osin monitulkintaisten tavoitteiden konkretisointi ei ollut onnistunut sillä tavoin, että niiden saavuttamisesta tai niiden suuntaisesta kehityksestä olisi voitu yksiselitteisesti varmistua (VTV, K 15/2008, 20).

Tuoreimmassa kertomuksessaan eduskunnalle vuoden 2008 tarkastuksistaan (VTV, K 12/2009) tarkastusvirasto esitti, että virasto oli kolmena edellisenä vuonna tarkastanut valtion tilinpäätöskertomuksen yleistä vaikuttavuustietoantia ja todennut, etteivät esitetyt tiedot olleet toivotulla tavalla antaneet käyttökelpoista yhteiskunnallista vaikuttavuustietoa. Vaikuttavuustiedon tarkastuksessa mukana olleet erityisteemat olivat suurelta osin heikkotasoisia. Vuoden 2008 tilinpäätöskertomus oli viides uusimuotoinen kertomus, joten kysymyksessä ei enää voinut olla aiempaa vaativamman tiedon harjoitteluvaiheesta. Virasto piti riskinä, että vaikuttavuustiedon riittämätön laatutaso jää pysyväksi ilmiöksi (ibid, 16).

Dokumenttihakaintojen perusteella voi arvioida, että valtiovarainministeriön budjetoinnin ja tulosohjauksen kehittämishakkeen muistiossa 10.4.1989 esitetyt (VM-JOA-Ca12, KA, 5–8) tulosohjaukseen liittyvät oleelliset riskitekijät olivat käytännössä realisoituneet.

Kehittämismuistion mukaan tulosohjauksen onnistumisen edellytyksenä oli se, että määrärahat ja tavoitteet olivat sovittu yhteen (ibid, 13). Oleellisina riskeinä muistio näki, että

- poliittisen ja ministeriöjohdon keskustelu painottuu panosten suuruuteen eikä hallinnon tuloksellisuuteen,
- ministeriöillä ja virastoilla ei ollut näissä olosuhteissa todellista motiivia tuloksellisuuteen.
- osa ministeriöiden, virastojen ja laitosten toiminnasta oli sellaista, että tuloksellisuuden ristiriidaton kuvaaminen ja mittaaminen oli vaikeaa,
- tulosohjauksen kriittiseksi tekijänä oli heikosti kehittynyt laskentatoimi (ibid, 8).

Toisaalta Temmes ja Kiviniemi arvioivat ohjauksen alkuvaihetta 1997, että kokemukset tulossopimuksista ovat olleet myönteisiä, vaikka mm. niiden ympärille rakennetut neuvotteluprosessit ja niiden oikeudellinen asema ovat edelleen epäselviä ja osin kehittymättömiä. Tulosjohtamisen sisäistäminen ja syvällisempi omaksuminen uutena hallintokulttuurisena ajattelutapana ei ole vielä juurtunut moneenkaan virastoon ja laitokseen. Kuilu poliittisen ohjauksen ja tulosohjauksen välillä näyttää nousseen keskeiseksi tulosohjaukseen kohdistuvaksi kritiikiksi (Temmes & Kiviniemi 1997, 78–82).

Valovirta ja Uusikylä katsoivat v. 2002, että tulosohjauksen avulla on kyetty luomaan täysin uudenlainen hallintokulttuuri, jossa ministeriöt eivät enää ohjaa alaisia virastoja laitoksia yksityiskohtaisen normi- ja budjettiohjauksen kautta, vaan soveltavat informaatio-ohjauksen mallia. Tästä huolimatta tulosohjaus ei vielääkään toimi parhaalla mahdollisella tavalla (Valovirta & Uusikylä 2002, 85).

Dokumenttihakaintojen perusteella arvioituna tulosohjaukselle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen näyttäisivät olevan kaukana tasapainosta. Toisaalta näyttäisi siltä, että uudistuksella olisi ollut myönteisiäkin vaikutuksia.

Arvioitaessa tasapainonäkökulmasta tulosohjausta dokumenttiaineiston perusteella näyttää siltä, että

- 1) Talousarviolain uudistus ei ole tasapainossa ydinvaltiotoimintojen tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuustavoitteiden ohjaustarpeiden kanssa. Lain ajatuksellinen perusta on jo lähtökohtaisesti ristiriitainen. Se rakentuu liike- ja tuotantotaloudelliselle ajattelulle, jota on vaikea sovittaa kollektiivisia palveluja tuottaviin ydinvaltiotoimintoihin (ks. Volanen, uudistusten tausta). OECD-maita 1990-luvun hallinneen New Public Management (NMP) doktriinin johtaviksi guruiksi mainitut David Osborne ja Ted Gaeblerkin painottivat kirjasaan ”Reinventing Government”, ettei hallinnon organisaatioita voida johtaa kuten yrityksiä. Ne ovat täysin erilaisia. Hallituksien ja hallinnon missio on ”tehdä hyvää”. Yrityksien missio on tehdä rahaa (Osborne & Gaebler 1992, 20–21).

Yritystaloudesta peräisin olevat ajatukset: *yhteismitallisuus ja mittarit; pelkistetyt tunnusluvut ja vuosittaisten laskentaan perustuvien tulosten esittäminen*

*eivät toimi* ydinvaltiotoimintojen kohdalla. Ydinvaltiotoimintoja ei kyetä esittämään laskennallisina suureina, *niitä voidaan vain arvioida*.

- 2) Tulosohjauksen ”sateenvarjomittauksen” alle kootut tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuustavoitteet ovat lisäksi eriyttämisprosessin alaisina:
  - Valtiovarainministeriö on siirtänyt tuottavuusohjauksen omaan ohjaukseensa.
  - Vaikuttavuuden seurannasta on tullut tulosohjausta monitahoisempi ja monitasoisempi poliittisen ohjauksen kysymys. Valtioneuvoston kanslia on kokoamassa vaikuttavuusohjausta omaan ohjaukseensa.
  - Ministeriöiden ohjaukseen olisi jäämässä taloudellisuus. Avoin kysymys koskee kansalaisille tärkeää toimintojen laatua, joka on toistaiseksi ollut tulosohjauksessa täysin aliarvostetussa asemassa. Miten laadun ohjaus vastuutetaan, on oleellinen kysymys.
- 3) Tulosohjaustavoitteita ei ole mahdollista saada toimimaan voimassa olevan lain avulla. Laki oli kaukana tasapainosta jo sen säätämisvaiheessa.

Tulosohjaukseen näyttäisi liittyvän useita ratkaisemattomia ongelmia, jotka ovat taakka hallinnon tehokkaalle toiminnalle ja toimivat toimijoiden motivaatiota heikentävinä ja siten ohjauksen tavoitteiden vastaisesti.

### 3.8.6 Vaikuttavuus tulosohjausta laajempi kysymys

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä jo 1998 edellytettiin, että hallituksen johtamisen tueksi tulisi luoda talous- ja yhteiskuntapolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta kuvaava arviointijärjestelmä. Sen tulisi kattaa hallitusohjelman ohella myös tulosohjauksen keskeiset kysymykset. Päätöksen mukaan arvioinnin tulisi palvella eduskunnan ja hallituksen tietotarpeita. Uuden arviointijärjestelmän keskeisinä periaatteina tulisi olla tehokkuus ja keveys. Kaikille suurille uudistuksille tulisi määritellä aina arviointivelvoite (Vnptk 16.4.1998. KA).

Arviointeja on tehty ja tehdään, mutta tavoiteltua tehokasta ja kevyttä arviointijärjestelmää ei ole saatu toistaiseksi toteutettua. Tarkastusvirasto vaatiikin, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentamiseksi on välttämätöntä kehittää arviointitoiminta lähivuosina keskeiseksi osaksi tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuuden kuvausta (VTV 150/2007, 68). Vaikuttavuus oli myös keskeinen tavoite eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamisessa (Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, 9).

Vaikuttavuus omaksuttiin hallituksen strategia-asiakirjamenettelyssä 2003 politiikkaohjelmien ja politiikkojen päätavoitteeksi (VNK 11/2004, kuvailulehti). Valtioneuvoston kanslia aloitti HSA-asiakirjaan ja indikaattoreihin perustuvan vaikuttavuusarvioinnin 2004. Ensimmäinen arviointi HSA-arviointi valmistui 2005 (VNK 2/2005) ja seuraavana oli hallituksen ohjelman seuranta-arvio (VNK 6/2007).

Vanhasen II hallituksen HSA-asiakirjassa tuotiin jo esiin indikaattorihjauksen ongelmia. Poliittikkatoimien vaikutusten arvioinnin yleisen vaikeuden ja erityisesti vaikutusten viiveiden vuoksi indikaattoreiden ei voi olettaa kuin poikkeustapauksissa kuvastavan itse hallitusohjelman toteuttamisen vaikutuksia. (VNK 18/2007, 9).

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on kosketellut vaikuttavuusmittauksen ongelmia keskustelualoitteena ”Indikaattorit ohjauksen ja seurannan välineinä” (Kansantalousosasto n:o 73/2005). Valtioneuvoston kanslia on kehittänyt yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa ”Findikaattori ” indikaattorisysteemin ja saanut siitä jo OECD:n palkinnonkin (Hallinto 6/2009, 34).

Valtioneuvoston kanslian raportti ”Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen” on laadittu hallituksen politiikkariihen 24.2.2009 päätösten perusteella. Raportin laatineen työryhmän mukaan sen ehdotukset kohdistuvat valtioneuvostasoisen päätöksenteon valmistelun ja tietopohjan parantamiseen. Myöhemmissä vaiheissa on mahdollista huomioida lisäksi myös ministeriöissä tehtävä politiikkatoimien tietopohjan näkökulma (VNK 6/2009, 5,8).

Suomessa vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin EU-näkökulma vahvistui, kun valtioneuvosto antoi 1.11.2007 ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Niiden pohjana oli EUn komission julkaisema vaikutusarviointiohjeistus (Impact Assessment Guidelines, SEC (2005) 791) (Oikeusministeriö Julkaisu 2007:6, 13).

Vaikuttavuudesta ja vaikuttavuuden arvioinnista, joka perustuu tilastoihin ja indikaattoreihin on tullut 2000-luvun monitasohallinnan oleellinen väline. Kansainvälisellä tasolla OECD kerää runsaasti vertailukelpoista tietoa ja tilastoja jäsenmaiden ja myös eräiden ulkopuolisten maiden kehityksestä globaali- ja jäsenmaiden hallinnan tarpeisiin. Järjestön Public Governance Committee (PGC) uusin hanke on ”Government at a Glance”, jossa keskeisellä sijalla vaikuttavuus ja vaikuttavuuden arvioinnit (Hallinto 6/2009, 31)

Vaikuttavuus näyttää nousseen aivan uudella painolla poliittisen kiinnostuksen kohteeksi. Usealla taholla ja tasolla on ryhdytty yhtä aikaisesti vaatimaan näyttöä käytettävissä olevilla resursseilla aikaan saatavasta vaikuttavuudesta:

- 1) Eduskunta ja sen uusi tarkastusvaliokunta edellyttävät vaikuttavuusinformatiota. Lain mukaan hallinto on tulosohjauksen nimissä velvollinen vuosittain asettamaan vaikuttavuustavoitteita ja esittämään, miten ne ovat vuosittain toteutuneet.

- 2) Poliittiset puolueet ovat hallitusohjelmassa sitoutuneet toteuttamaan ohjelman tavoitteita ja hallituksen strategia-asiakirjassa sopineet miten vaikuttavuustavoitteita arvioidaan. Hallitus seuraa ja valvoo oman toimintansa vaikuttavuutta laajalla indikaattoriohjelmalla. Seurannan tuloksien ilmoittamisesta eduskunnalle ei ole kuitenkaan vielä päätetty eikä säädetty mitään.
- 3) EU-taholta tulee pakollisia yhteisölakien piiriin kuuluviin asioiden sekä avoimen koordinaatioon liittyviä vaikuttavuuden seurantavaatimuksia.
- 4) Kansainväliset yhteistyöjärjestöt edellyttävät Suomelta eritasoista vaikuttavuusindikaattori-informaatiota.

Dokumenttien perustella voi arvioida, että yksin tulohajauksen puitteissa näihin vaatimuksiin ei kyetä vastaamaan, vaikka laki siihen muodollisesti velvoittaisikin.

Vaikuttavuudesta on tulossa poliittisen ohjauksen ”kuuma kysymys”. Valtiovarainministeriön ja talousohjauksen näkökulmasta sillä ei näyttäisi olevan kovin suurta merkitystä, mutta se on tulohajaukseen liittyvä avoin ongelma ja siinä mielessä koskee valtiovarainministeriötä ja talousarviolakiuudistuksia. Laki ja käytännöt näyttävät olevan myös vaikuttavuuden osalta kaukana tasapainosta.

### 3.8.7 Tuottavuusohjauksen keskitys

Hallituksen selonteossa 1990 eduskunnalle (VNS 2/1990) esittämä tavoite, että tulohajauksen avulla ja hajauttamalla toimivaltaa olisi voitu parantaa tuottavuutta, osoittautui toimimattomaksi. Päinvastoin v. 2002 näytti siltä, että hajauttamistoimet olivat johtamassa tuottavuutta heikentävään suuntaan. Johtopäätöksensä valtiovarainministeriö katsoi, että oli palattava strategisten resurssien keskitettyyn tuottavuusohjaukseen ja tämä piti tehdä välittömästi. Edessä oli jo politiikassakin reaalisenä näkyvä 2010-luvun demografinen kehitys. Kansatalouden kasvua ei voitaisi enää 2010-luvulla perustaa lisääntyvän työpanoksen varaan, vaan hyvinvointivaltion tulevaisuuden turvaamiseksi tarvittaisiin tuottavuuden kohottamista tukevia toimia.

Tuottavuusaloite tehtiin valtiovarainministeriön budjettineuvotteluissa 2002. Neuvotteluissa todettiin mukana olleen virkamiehen mukaan:

*Tuottavuuden suhteen hallinnossa ei ollut tapahtunut muutamaan vuoteen mitään (Vv, 41).*

Valtiovarainministeriön näkökulmasta välittömyys merkitsi sitä, että oli vähennettävä henkilöstön määrää. Perusteluna oli myös 2010-luvun eläköitymiskehityksen hyödyntäminen. Tuottavuuspäätökseen osallistuneen virkamiehen mukaan:



*tämä oli ihan pakko tehdä, koska muuten vain olisi kuviteltu tekemämme jotain. Henkilöstömäärä oli ainoa konkreettinen näkökulma, mihin saattoi päästä kiinni. On ansaittua kritiikkiä se, että htv-näkökulma on varsin kapea, mutta kun henkilöstömenot ovat sitä luokkaa kuin ovat, menoja oli ”kouraistava”(Vv, 40).*

Budjettineuvottelujen havainto olisi asetettava ”tapahtumattomuuden ajan” v. 1996–2002 viitekehykseen. Valtiovarainministeriö pyrki v. 1990–1995 tuottavuuden kohottamiseen useilla keskitetyillä toimilla (1) budjettiuudistuksella, (2) siirtämällä markkinaehtoisia toimintoja ensin liikelaitosmuotoon ja myöhemmin yhtiöiksi, (3) valtionosuusuudistuksella, hajauttamalla tuottavuusvastuu kunnille sekä tulosohjauksen nimissä ministeriöille ja (4) lisäksi käyttämällä budjetoinnissa lamavuosina henkilöstöön ja toimintamenoihin kohdistuvaa ”juustohöylää”.

Tulosohjauksen käyttöönottoon liittyi ajatus, että resurssien käyttövapauden antaminen ministeriöille johtaisi parempaan tuottavuuskehitykseen. Valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan ministeriölle siirtyi tulosohjauksessa vastuu tuottavuuden ja taloudellisuuden edistämisestä, tehtävästä, josta aiemmin on vastannut valtionvarainministeriö (Ministeriö tulosohjaajana VM 1990, 6).

Olin 1990-luvulla osavastuussa valtiovarainministeriön tuottavuusohjauksesta. Esittelin valtiovarainministeriön 1990-luvun tuottavuuspolitiikkaa esitelmässäni Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 14.11.1989. Tarkastelin esityksessäni tuottavuuden kohottamismahdollisuuksia ohjausrakenteiden näkökulmasta. Kiinnitin huomiota budjetin ja budjettiuudistuksen merkitykseen. Sen jälkeen kävin läpi niitä mahdollisuuksia, joita liittyi organisaatorakenteisiin, johtamisjärjestelmiin, henkilöstöpolitiikkaan, tietojärjestelmiin, pääomien käyttöön sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisen työnjakoon. Lopuksi toin esiin lakien merkityksen tuottavuuden kohottamisessa (Kivelä 1989, 1–12. Tutkijan arkisto).

Valtiovarainministeriön harjoittaman politiikan tuloksia v. 1987–1995 tuottavuuden ja henkilöstöpolitiikan näkökulmasta kuvasi valtiovarainministeriön henkilöstöosaston muistio 14.6.1995 ”Valtiotyönantajan henkilöstömenolinjaus vuosille 1996–1999”:

Valtion henkilöstön työvoimakustannukset olivat vuosina 1989–1995:

vuonna 1989	30,7 mrd mk
vuonna 1991	25,8 mrd mk
vuonna 1995	(arvio) 23,2 mrd mk

Valtion budjettitalouden henkilöstömäärän kehitys vuosina 1989–1995 oli:

vuonna 1989	noin 212 000 henkilöä (uudistusten alkutilanteessa)
vuonna 1991	noin 146 000 henkilöä
vuonna 1995	alle 130 000 henkilöä



Henkilönmäärän vähennys oli vuosina 1989–1995 yhteensä 82 000 henkilöä. Vähennyksistä suurin osa johtui liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Budjettitalouden virastojen rationalisoinnilla toteutettu henkilöstömäärän vähennys oli yhteensä 11 000 henkilöä (muistio 14.6.1995. Tutkijan arkisto).

Henkilöstöosaston muistion mukaan vuoden 1993 talousarviossa siirryttiin henkilöstömenojen ns. suoriin leikkauksiin ("juustohöylään"). Vuodelle 1993 leikkaus oli 4 % ja vuodelle 1994 lisäksi 1,5 %. Vuoden 1995 talousarviossa vähennettiin vielä noin 0,1 %. Mitoitusta ei muutettu tammikuun 1995 palkkaratkaisun johdosta, joka lisäsi henkilöstömenoja 1,3 %:lla. Vuoden 1995 henkilöstömenojen leikkaus oli siten käytännössä 1,4 %.

Muistio esitteli lisäksi seitsemän palvelussuhteen ehtojen muutosta, joilla alennettiin valtion työvoimakustannuksia, niistä viidellä oli myös tuottavuusvaikutuksia. Näitä olivat:

- Palkkojen sopimuskorotuksia ei tehty 1.5.1991–28.2.1995 välisenä aikana.
- Vuonna 1994 lomarahasta 38% vaihdettiin palkattomaksi vapaaksi, minkä säästövaikutus oli 1,9%; lomarahan vapaaehtoinen vapaaksi vaihtaminen oli ollut mahdollista vuodesta 1992 alkaen.
- Työaika pidennettiin poistamalla kesätyöaika vuodesta 1994 lähtien; tämän työpanosta lisäävä vaikutus oli virastotyöaikamuodossa 2,7% ja koko budjettitaloudessa 1,5%.
- Valtion eläke-etuuksien taso harmonisoitiin 1.1.1993 voimaan tulleella lailla TEL-etuisuuksien kanssa.
- Palkansaajan eläkemaksun käyttöönottamisesta johtuen virastojen yleistä eläkemaksua alennettiin vuosina 1993–1995 5,5%:lla (ibid, 2).

Henkilöstöosaston muistion johtopäätösten mukaan valtion henkilöstömenojen leikkauksissa tasasuuruisin vähennyksin ja palvelussuhteen heikennyksillä oli tultu äärirajoille (ibid, 3).

Jälikäteen voi katsoa, että v. 1995 lähtien valtiovarainministeriössä alkoi tuottavuusmielessä tapahtumattomuuden aika. Tuottavuutta parantaneet suuret rakenteelliset uudistukset oli tehty vuoteen 1996 mennessä. Valtiovarainministeriössä ja ministeriöissä uudistusten toimeenpanon rinnalla työn painopiste oli siirtynyt asteittain v. 1992 alkaen valmentautumiseen EU-jäsenyyteen ja kohta sen jälkeen EU-puheenjohtajuuteen. Valtiovarainministeriön erityishaasteena oli lisäksi EU-rahaliittoon (EMU) liittyminen 1999 ja Euron käyttöönotto 2002. Tuottavuuden seuranta jäi valtiovarainministeriössä EU-prosessin jalkoihin ja ministeriössä tuottavuusvastuu jäi käsitykseni mukaan kuolleeksi kirjaimeksi. Käytännössä ministeriöt hyödynsivät tulosohtauksen liittyviä vapauksista, mutta siihen liittyvää tuottavuusvastuuta ne tuskin sisäistivät.

Uusi tuottavuusohjelma käynnistyi virallisesti v. 2003 Vanhasen I hallituksen toimesta. Hallitusohjelman hallintoa koskeva johtolauseen (Ohjelman kohta 16) mukaan julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta lisätään. Strategia-asiakirjassaan v. 2003 hallitus katsoi, että valtiovarainministeriön tehtävänä oli käynnistää hallituskauden mittainen julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden toimenpideohjelma. Valtiovarainministeriö asetti sen perusteella tuottavuushankkeen ajalle 3.11.–31.12.2007 (HSA, 2004, 93).

Asettamispäätöksen perusteluina esitettiin:

- julkisten palvelujen kasvavat kustannukset ja muuta kansantaloutta alhaisempi tai laskeva tuottavuuskehitys,
- työvoimakilpailun kiristyminen suurten ikäluokkien jäädessä kiihtyvään tahtiin eläkkeelle,
- väestö- ja aluekehityksen julkiselle palvelutuotannolle asettamat muutospainet
- valtionhallinnon osalta perusteena on myös jatkaa 90-luvulla toteutettua tuottavuuden ja lisäämiseen tähtäävää kehityslinjaa.

Ohjelman lähtökohtana oli varmistaa riittävien tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien uudistusten valmistelun ja toteutuksen jatkuminen ja uusien uudistusten käynnistyminen. Valtiovarainministeriön tehtävänä oli selvittää yhdessä kunkin hallinnonalan kanssa tuottavuuden kehittämismahdollisuudet. Viiden hallinnonalan ohjelman valmistelu tuli aloittaa välittömästi ja muiden hallinnonalojen osalta vuonna 2004. Ohjelmien toteuttaminen oli sisällytettävä vuosista 2005–2007 lähtien kehys- ja talousarvioehdotuksiin (VM 121:00/2003, 1–2).

Tuottavuusohjelma kytkettiin osaksi kehysprosessia vuoden 2006 budjetissa. Samalla ohjelman johto siirrettiin valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastolta budjettiosastolle. Ohjelmasta tuli näin kiinteä osa talouden ohjausta.

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa 2007 tuottavuus mainittiin eri yhteyksissä yhteensä 28 kertaa. Siitä tuli yksi hallituksen painopisteitä. Hallituksen kehyspäätöksen mukaan tavoitteena oli, että uusilla toimenpiteillä tuottavuus paranee ja valtion henkilöstömäärä supistuu edelleen 4800 henkilötyövuodella vuoden 2006 kehyspäätöksessä päätetyn 9645:n lisäksi (VM 17/01/2007, 2).

### *Tuottavuusohjauksen arviointia*

Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti kantaa tuottavuusohjaukseen v. 2008 ensimmäisessä mietinnössään (TrVM 1/2008 vp). Valiokunnan mukaan tuottavuushankkeen perusteita ei ole riittävästi selvitetty hanketta käynnistettäessä. Hankkeen muuntaminen valtiovarainministeriön toimesta henkilöstövähennyksiin perustu-

vaksi oli aiheuttanut sen, että aidot tuottavuushankkeet olivat jääneet tosiasiasa marginaaliseen asemaan tuottavuuden kehittämisessä samalla kun tuottavuutta on ryhdytty arvioimaan henkilöstövähennyksiä käyttäen ja tuottavuuden käsitettä virheellisesti tulkiten.

Hallinnonalat pitivät tuottavuusohjelman tavoitteiden perusteluja heikosti kommunikoituina ja koko prosessia ennustamattomana ja tempoilevana. Henkilötyövuosivähennyksien taustalla olevia laskennallisia perusteluja pidettiin epäselvinä ja niissä ei ollut riittävästi tietoa siitä, mihin vähennykset perustuivat. Tarkastusvaliokunta korosti, että tuottavuuden seurannassa tulee jatkossa huomioida valtion toimintojen toisistaan poikkeavat hallinnonalakohtaiset ja virastokohtaiset suoritteet. Koska kokonaistuottavuutta on vaikea tai mahdoton mitata kaikkien valtion toimintojen osalta yhteismitallisesti, on tuottavuuden arvioinnissa käytettävä vastedes myös toiminnan taloudellisuutta kuvaavia tunnuslukuja ja laskelmia..

Tarkastusvaliokunnan mielestä tuottavuusohjelman painopiste tulisi siirtää mekaanisista henkilöstövähennyksistä tuottavuuden kehittämishankkeisiin, joissa huomioidaan tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet sekä palvelujen vaikuttavuus ja laatu. Valiokunta katsoi, että summittaiset ja tuottavuushankkeista irralliset henkilöstövähennykset johtaisivat todennäköisesti tuottavuuden alenemiseen erityisesti lyhyellä aikavälillä (ibid, 19–21).

Hallintovaliokunta tähdensi lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle tuottavuushankkeissa aitoa tuottavuustyötä, jossa tuottavuutta arvioitaisiin tehtävän tai palvelun vaikuttavuuden kannalta. Valiokunta katsoi, että tuottavuustyötä koordinoivan valtionvarainministeriön olisi parannettava olennaisesti omaa osaamistaan (HaVL 9/2008 vp).

Valtiovarain controller tilasi väliarvioinnin tuottavuusohjelman toteutumisesta. Arviointi valmistui toukokuussa 2008. Sen ensimmäinen suositus oli, että valtion konserniohjausta ja -johtamista tulee tehostaa luomalla valtionhallintoon nykyistä selvempi konserniohjausfunktio. Konserniohjauksen kehittäminen on keskeinen mekanismi tuottavuushankkeiden läpiviennissä. Valtiovarainministeriö katsoi vastauksessaan suositukseen, että se perustui suppeaan aineistoon ja viittasi siihen, että lähtötilanteessa on vallinnut hyvin hajautettu yleishallinnon toimintamalli (VM 103/09/2008, 4. Tutkijan arkisto). Ministeriö vältti kannanoton konserniohjausfunktioon ja totesi, että arvioidaan ja selvitetään tarve ja mahdollisuudet selkiyttää ja täsmentää valtion konserniohjaus- ja palvelupolitiikkaa ja -strategiaa sekä toteuttamistapoja ja vastuita (ibid, 5).

Valtiontalouden tarkastusvirasto käsitteli toimintakertomuksessaan vuodelta 2008 eduskunnalle tuottavuutta valtiolla. Viraston mukaan tuottavuuden mittaaminen julkisessa toiminnassa ohjauksen ja johtamisen kannalta mielekkäällä tavalla oli varsin vaikeaa. Johtopäätöksinään arvioinnistaan virasto esitti, että tuottavuuden parantamisen tarpeesta on helppo saavuttaa yksimielisyys, mutta olennaisesti vai-

keampaa oli löytää käytännön johtamisessa toimivat keinot tuottavuuden aitoon ja ajallisesti kestäväan parantamiseen. Valtion tuottavuusohjelmassa huomio oli viraston mielestä liiaksi kiinnittynyt työn tuottavuuteen ja henkilötyövuosien vähentämiseen (VTV K, 15/2009 vp,19).

Tarkastusviraston mukaan valtion tuottavuusohjelmassa ja yleensä julkisen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa olisi voimakkaammin kiinnitettävä huomioita tehokkuuteen kokonaisuutena. Tämä tarkoitti, että aikaisempaa selvästi määrätietoisemmin on ohjattava ja johdettava toiminnan taloudellisuutta ja kokonaistuottavuutta, pääoman tuottavuutta ja muita tuottavuuden ulottuvuuksia kuin yksinomaan työn tuottavuutta. Valtion toimintayksiköissä tarvittaisiin entistä ammattimaisempaa ja pitkäjänteistä johtamista (ibid, 22).

Tasapainonäkökulmasta arvioiden tuottavuushankkeesta saatavilla olevien ensi dokumenttien perusteella näyttää siltä, että tuottavuustavoitteet ja valtiovarainministeriön toimintatapa ovat vielä kaukana tasapainosta.

### *3.8.8 Konserniohjauksen käynnistys*

Valtiovarainministeriö on asteittain 2000-luvulla keskittänyt strategisiksi katsomiin resursseja keskitettyyn ohjaukseensa. Konserniohjaus sisällytettiin ministeriön vuonna 2007 tehtyyn VM 2012 strategiaan Neljästä palveluja koskevasta strategiasta teemasta kaksi koski konserniohjausta. Strategisena tavoitteena on:

- Konserniohjauksen syventäminen sekä toimintatapojen ja yhteisten palvelujen kehittäminen
- Tietohallinnon yhteen toimivuuden ja konserniratkaisujen kehittäminen (VM 2012, 9.11.2007, 9).

Tuottavuusvastuun keskitys vuodesta 2003 lähtien valtiovarainministeriöön merkitsi sitä, että tuottavuusohjelmasta tuli konserniohjauksen päähanke ja samalla tuottavuuden asema valtiovarainministeriön tavoitteistossa vahvistui. Siihen on vaikuttanut tuottavuuden painoarvon kansantaloudellisen merkityksen lisääntyminen.

Asteittaista etenemispolkua kuvaa se, että vasta 13.2.2009 valtiovarainministeriö asetti konserniohjauksen johtoryhmän. Asettamispäätöksen mukaan konserniohjauksen piiriin kuuluvat mm. seuraavat kokonaisuudet:

- Tulos- ja talousohjaus
- Tuottavuuden kehittäminen
- Strateginen henkilöstöjohtaminen ja henkilöstövoimavarojen hallinta

- Hallinnon rakenteiden ja prosessien uudistaminen
- Konsernitason IT-ohjaus
- Konsernin toimitilastrategian toteuttaminen
- Konsernitason hankintastrategian toteuttaminen
- Konsernipalvelujen ohjaus

Konserniohjaukseen voidaan ministeriön päätöksen mukaan myöhemmin liittää muitakin toimintoja, mikäli niiden katsotaan edistävän tehokasta toimintaa ja tuottavan konsernitason hyötyjä (VM 13.2.2009. Tutkijan arkisto).

Konserniohjauksen johtoryhmän puheenjohtaja Juhani Turunen katsoi, että 1990-luku oli tulosohjauksen vahvistamisen ja eriyttämisen aikaa, 2000-luvulla keskitytään yhtenäisyyteen. Sektoroituminen vähenee, ja yhteisiä intressejä lähestytään yhteisenä rintamana. Entistä enemmän ymmärretään, että meillä on tietyissä arjen asioissa yhteinen intressi: IT-kysymyksissä, hankinnoissa ja kiinteistöasioissa. Konserniajattelun kannustimina toimivat erityisesti tuottavuus, ikääntyvän työvoiman haasteet sekä työvoiman saatavuuteen liittyvät tekijät (Tiukka Linja 2/2009, 16).

Konserniohjauksen johtoryhmän perustaminen ja ohjauksen suunniteltu laaja-alaisuus olivat periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittäviä. Tulosohjauksessa ministeriöille ja virastoille annettuja toimintavapauksia on päätöksen perusteella tarkoitus ryhtyä määrätietoisesti keskittämään. Valtiovarainministeriö on palaa-massa toimintojen resurssiohjaukseen. Ero 1980-luvun ennen uudistuksia vallinneeseen yksityiskohtaiseen resurssiohjaukseen näyttäisi olevan se, että nyt keskite-tään konsernin kannalta strategisia resursseja. Ministeriöiden ja virastojen kannalta tulosohjauksella ja hajauttamispolitiikalla annettu toiminnallinen liikkumavara näyttää selvästi supistuvan.

Valtiovarainministeriön virkamies kuvasi haastattelussa konserniohjausongel-maa seuraavasti:

*Olen miettinyt valtion sisäisten konsernipalvelujen kannalta tulosohjausta. Mielestäni on mielenkiintoista arvioida sitä, että miten paljon virastot ovat autonomisia suhteessa valtion sisäisen toiminnan johtamiseen. IT-strategiahan on törmännyt ihan suoranaisesti siihen, samoin kuin meidän hankintastrategia, että valtion sisäisiä toimintoja ei voi johtaa konsernimaisesti ilman, että sillä on lainsäädäntöpohjaa eli virastot on niin autonomisia, että niitä ei voi pakottaa mihinkään. Ongelma on se, miten kehittää niitä tapoja, joilla konsernistrategioita voi jalkauttaa. Tulosohjauksella ei sitä saada toimimaan. Niihin täytyy aina olla joku laki, jolla voidaan virasto pakottaa siihen, että se toimisi niin, kuten konserni haluaa (Vv, 56).*

Tuottavuushanke on ollut tähän asti näkyvin konserniohjauskohde. Hankintoja oli keskitetty jo sitä aikaisemmin. Tuottavuusperustein valtiovarainministeriö on käynnistänyt valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamisen.

Palvelukeskusten perustamishankkeita koordinoimaan ministeriö asetti 7.7.2004 ohjausryhmän. Ryhmä katsoi, että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien tehostamiseen ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamiseen liittyvä hanke on osa hallituksen tuottavuusohjelmaa (VM 6/2007, 15).

Raportin mukaan palvelukeskuksista kehitetään palveluskeskusverkosto. Verkoston kehittäminen edellyttää kuitenkin keskitettyä ohjausta. Työryhmän esityksiä ryhdyttiin toteuttamaan nopeasti siten, että valtioneuvoston kehyspäätöksessään esitti (8.3.2007 VM/7/214/2007) että koko valtionhallinto siirtyy käyttämään kehyskaudella talous- ja henkilöstöhallinnon sähköisiä, yhdenmukaisia prosesseja ja palveluskeskusmallin mukaista palvelujen tuottamistapaa. Toiminnan tuli kattaa koko valtionhallinnon vuoden 2009 loppuun mennessä (ibid, 20).

Vuosina 2005–2009 hallintoon perustettiin neljä palvelukeskusta, oikeushallinnon, sisäasiainhallinnon ja puolustushallinnon palvelukeskukset sekä valtiokonttorin tulosityksikkönä toimiva keskus. Vuoden 2010 alusta keskuksat koottiin yhdeksi virastoksi, jonka kutsumanimeksi tuli ”Palkeet”. Yliopistojen palvelukeskus ei ole mukana yhdistämisessä (vm:n verkkosivut/hankkeet/ 029/palvelukeskushanke/).

Työryhmä oli määritellyt palvelukeskuksen ominaisuudet ja piirteet seuraavasti:

- Palvelukeskus on asiakasorganisaatiostaan erillinen tulosohjattu, nettobudjetoitu virasto.
- Palvelukeskus tuottaa asiakkailleen palveluja noudattaen tilaaja–tuottaja-mallia.
- Kaikkien palvelukeskusten palvelut ovat standardisoituja, tuotteistettuja ja tarkasti määriteltyjä.
- Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen kehittäminen toteutetaan keskitysti.
- Palvelut ovat maksullisia. Asiakasorganisaatioilta peritään maksu, joka perustuu palvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin (omakustannusarvo).
- Palvelukeskus tuottaa palveluja valtionhallinnon virastoille ja laitoksille (in-house organisaatio)
- Tehostuneen toiminnan kautta vapautuneet voimavarat jäävät asiakasviraston ja sitä ohjaavan ministeriön vastuulle. Kehysmenettelyssä ja valtion talousarvion laatimisen yhteydessä päätetään uudistuksen tuottavuushyötyjen kohdentamisesta (VM 6/2007, 27–28).

Valtioneuvosto teki 15.6.2006 periaatepäätöksen valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (vm/ verkkosivut/julkaisut ja asiakirjat/muut asiakirjat/2006). Päätöksen mukaan valtionhallinnon IT-toiminnan tulee tukea valtionhallinnon tuottavuuden parantamista, poikkihallinnollista toimintaa ja rakennemuutoksia. IT-ympäristöstä tulee luoda yhtenäinen ja turvallinen sekä teknisesti ja tietosisällöllisesti yhteentoimiva. Valtioneuvoston yhteisten järjestelmien kehittäminen ja ylläpito tullaan keskittämään valtiovarainministeriöön ja valtiovarainministeriö vastaa valtion yhteisen toiminnan kehittämisestä ja ohjauksesta. (ibid, 4 ja 8).

Muutos on selvästi ristiriidassa tulosohjauksen periaatteiden kanssa. Toimivallan jakoa voidaan valtioneuvoston päätöksin muuttaa nopeasti, kuten nyt tehdään, mutta täyskäännös hajautetusta järjestelmästä keskitettyyn yhteistoimintaan vaatii toimintavapauksia saaneessa ministeriöhallinnossa ja virastoissa aikaa.

Ennen kaikkea käännös näyttää edellyttävän haastetta valtiovarainministeriön ohjausrakenteelle. Jo tuottavuusohjelman kohdalla on tullut esiin ohjausresurssien niukkuus. Eduskunta ja valtiontalouden tarkastusvaliokunta ovat kiinnittäneet huomiota valtiovarainministeriön heikkoon ohjauskykyyn (ks. Tuottavuusohjauksen keskittäminen).

Virastonäkökulmasta valtiovarainministeriön ohjaustilanne näytti haastattelijan mukaan siltä, että

*valtiovarainministeriössä ei ole töissä yhtään ihmistä, joka olisi ammatillisesti perehtynyt ohjausjärjestelmiin (Vrv, 92).*

Valtiovarainministeriön uuden hallinto- ja kehitysjohdajan Päivi Nergin mukaan valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjaus on ihan selkeästi asia, johon on pakko tarttua. Ohjaus näyttää hämmästyttävän sekavalta (Sentti 2/2009, 11).

Konserniohjaushankkeet olivat tutkimusajankohtana vielä täysin alkuvaiheessaan, joten mitään arvioitavia dokumentteja tuottavuusohjausta lukuun ottamatta ei ollut tutkimusajankohtana käytettävissä. Valtiovarainministeriön monitahoinen konserniohjaus koskee koko ydinvaltiota ja sillä on siten suoria ja välillisiä vaikutuksia ydinvaltiotoimintoihin. Valtiovarainministeriön ohjauskyvyllä on siten laajat vaikutukset. Ohjauksen näkökulmasta näyttäisi siltä, että valtiovarainministeriön ohjausrakenne on pelkästään tuottavuusohjauksen kannalta selvästi epätasapainossa ohjauksen vaatimusten kanssa. Vastuiden lisääntyessä tasapainottomuus riski kasvaa.



### *3.8.9 Valtioneuvoston controller-toiminnon perustaminen*

Talousarviolain uudistukseen (HE 56/2003) liittyen hallitus esitti, että valtionvarainministeriöön perustettaisiin valtionvarain controller-toiminto. Toiminnon pääasiallisena tehtävänä oli valmisteltaessa valtion tilinpäätöskertomus valtioneuvostolle esittelyä varten varmistaa kertomukseen otettavien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Toiminnon toisena pääasiallisena tehtävä oli ohjata valtion tilinpäätösraportointia, arviointitoimintaa ja sisäisen valvonnan järjestämistä ja kehittää niiden laatua sekä lisäksi edistää valtiontalouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmien toimivuutta. Toiminnon tehtävä oli lisäksi valtion vastuulla olevien Euroopan unionin varojen hallinnollisen valvonnanyhteensovittaminen ja ohjaus (HE 56/2003, pääasiallinen sisältö).

Uudistusesityksen taustalla oli Valtiontalouden tarkastusviraston siirtoa selvittelessä työryhmässä esitetty vaatimus, että valtioneuvostolla ja ministeriöillä tulee olla mahdollisuus valvoa riippumattomien selvitysten pohjalta tulostavoitteiden yms. tulosbudjetoinnin toteutumista (VM 1997, Vateva, 7). Tämän valtiovarainministeriön työryhmässä esittämän vaatimuksen lisäksi toinen vähintään yhtä painava peruste controller-toiminnoille oli EU-rahoitukseen liittyvän tarkastustoimen järjestäminen. Se koettiin ongelmalliseksi jo omana virka-aikanani.

Valtiovarainvaliokunta katsoi mietinnössään, että controller-yksikköä voidaan perustella ministeriötason tuen lisäämisellä taloushallinnossa. Samoin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja sen muutoksen arviointi puoltavat tarvetta tarkastella ministeriöiden toimialat ylittäviä kokonaisuuksia.

Valiokunta totesi, että valtiovarainministeriöllä on jo nyt controller-tyyppisiä tehtäviä, jotka ovat kuitenkin hajallaan ja piti hyvänä, että ne kootaan yhteen. Controller-toiminto oli tarkoitettu ministeriöiden asiantuntijatueksi laskentatoimen hyödyntämisen kehittämisessä ja järjestämisessä. Valiokunnan mukaan oli kuitenkin nähtävissä, että uudistus lisää myös muiden hallinnonalojen työmäärää. Valiokunta epäilikin toiminnon vaikutuksia yksittäisten ministeriöiden resurssien riittävyyteen (VaVM 30/2003, 3–4).

Valtioneuvoston controller-toiminnon perustamiseen hyväksyttiin talousarviolakiuudistuksen yhteydessä (L 1216/2003). Lain 24 e §:n mukaan: Valtiovarainministeriössä on valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten valtiovarain controller-toiminto ja siinä valtioneuvoston controller sekä tämän apuna ja sijaisena valtioneuvoston apulaiscontroller, jotka valtioneuvosto nimittää.

Uuden Valtioneuvoston controller-toiminnon tehtävät ovat seuraavat:



1. Ohjausjärjestelmien laadunvarmistus ja kehittäminen sekä ennakollinen finanssivalvonta valtioneuvoston raha-asiaain valiokunnassa.
2. Valtion tillinpäätöskertomuksen tietojen laadunvarmistus(oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen)
3. Valtion tilinpäätös- ja tuloksellisuusraportoinnin sekä tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen ohjaus ja kehittäminen.
4. Valtiontaloutta ja tuloksellisuutta koskevan arviointitoiminnan ohjaus ja kehittäminen
5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjaus ja kehittäminen
6. EU:n varojen ja taloudenhoidon valvonnan ohjaus ja kehittäminen ja valvonta.
7. EU:n petostentorjunta ja yhteistyö Euroopan petostentorjuntaviraston OLAF:n kanssa
8. EU:n rakennerahasto-ohjelmien mukainen tarkastusviranomainen.

Controller-toiminto on sijoitettu hallinnollisesti valtiovarainministeriöön. Se on yhteisesti koko valtioneuvoston käytettävissä ja lakisääteisissä tehtävissään toiminnallisesti riippumaton valtiovarainministeriön muusta johdosta (VM, Valtiovarain controller-toiminto 13.2.2007, 5, 7,8).

Controller-toiminnon perustaminen v. 2004 oli toinen askel tarkastusrakenteen uudistuksessa. Ensimmäinen oli ollut Valtiontalouden tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen v. 2001. Kolmas askel eduskunnan aseman vahvistaminen toteutui tarkastusvaliokunnan perustamisella v. 2007, joita on kuvattu edellä.

Tarkastusjärjestelmän voi arvioida olevan uudistusten jälkeen rakenteellisesti tasapainossa tarkastustarpeiden kanssa. Järjestelmän epätasapainon korjaaminen on ollut huomattavan pitkä prosessi, joka sellaisena ansaitsisi oman erityistutkimuksensa. Tutkimusajankohtana uudistetun rakenteen mukainen toiminta oli vasta käynnistymisvaiheessa ja siten sen toimivuudesta ei ollut dokumentoitua tietoa.

### 3.8.10 Laskenta- ja arviointijärjestelmä

Valtiovarainministeriön budjettiiudistuksen valmistelumuistiossa käsiteltiin laajasti laskentatoimen kysymyksiä ja tuloksellisuuden mittaamisen ongelmia. Kehittämismuistion mukaan talousjohdon asema ei ole yleensä sellainen, että se loisi riittävät edellytykset laskentatoimen kehittämisen käynnistämiseen ja suuntaamiseen tulosjohtamisen vaatimalle tasolle. Muistiossa arvioitiin, että laskentatoimen asiantuntijoiden vähäisyys sekä taloushallinnon perinteet vain rutiiniasioita hoitavina yksiköinä rajoittaa mahdollisuuksia aktiiviseen johtamista palvelevan laskentatoimen kehittämiseen (VM-JOA- Ca 12, 8. KA).

Ongelma ei kuitenkaan ollut muistion mukaan yksin laskentatoimen asiantunte-  
muksen puutteessa, vaan myös siinä, että huomattava osa ministeriöiden, virastojen  
ja laitosten toiminnasta on sellaista, että sen tuloksellisuuden ristiriidan kuvaami-  
nen ja mittaaminen on vaikeaa. Lisäksi tulosten yhteismitattomuus vähentää niitä  
kuvaavien kvantitatiivisten tietojen käyttökelpoisuutta päätöksenteon perusteena.  
Laskentatoimen kehittämisestä muodostuu näin ollen budjettiuudistuksen tavoit-  
teiden kriittinen tekijä (ibid, 8–9).

Valtioneuvosto katsoi periaatepäätöksessään v.1998, että hallituksen tueksi tulisi  
luoda talous- ja yhteiskuntapolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta kuvaava arvi-  
ointijärjestelmä. Sen tulisi kattaa hallitusohjelman ohella myös tulohajauksen kes-  
keiset kysymykset (Vnptk 16.5.1998, 20. KA).

Käsitellessään talousaviolain muutosehdotusta v. 2003 valtiovarainvaliokunta  
viittasi mietinnössään myös siihen, että se oli jo aikaisemmissa kannanotoissaan  
(VaVM 22/2003 ja 29/2003) todennut laskentatoimen keskeisen aseman raportoin-  
nin kehittämisessä ja tulohajausjärjestelmälle asetettujenasetettujen tavoitteiden  
saavuttamisessa. Valiokunta katsoi, että hallituksen esityksessä oli sisäistetty, että  
laskentatoimi oli tulohajauksen ja tilivelvollisuuden terävöittämisen sekä tehok-  
kuuden nostamisen kriittinen menestystekijä. Julkisella sektorilla laskentatoimi  
oli myös oleellinen tuloinformaation tuottamisen ja raportoinnin perusta (VaVM  
30/2003, 4).

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi v. 2007, että tulohajauksen näkökul-  
masta laskentatoimen tila oli varsin huono. Seurantajärjestelmiä ei ollut, tai niissä  
oli merkittäviä puutteita. Ohjaus- ja johtamisvastuussa olevat eivät olleet kokeneet  
tarvitsevansa laskentatoimen tuottamaa informaatiota siinä laajuudessa kuin asian-  
mukainen tulohajaus ja tulosojohtaminen välttämättä olisivat edellyttäneet. Yleisha-  
vaintonaan kehityssuunnasta tarkastusvirasto katsoi, että tavoitteiden asettamisessa  
tai tulosten raportoinnissa ei ollut tapahtunut oleellista paranemista viiden vuoden  
aikana vuodesta 2002 vuoteen 2006. Virasto vaati, että tulohajausjärjestelmän tär-  
keimmän perustekijän, tuloksellisuuden laskentatoimen, kehittämistä olisi terävöi-  
tettävä (VTV 150/2007, 8).

Vastineessaan tarkastusvirastolle valtiovarainministeriö myönsi, ettei lasken-  
tatoimi valtionhallinnossa ollut kehittynyt toivotulla tavalla. Erityisesti tämä koski  
liikekirjanpidon vajavaista hyödyntämistä kustannuslaskennan tarpeisiin. Hal-  
linnossa oli edelleen suurena haasteena hahmottaa virastojen toiminta ”tuotteiksi  
ja suoritteiksi”, joiden määrän muutosta voitaisiin seurata tuotannon tehokkuutta  
mitata kustannuslaskennan avulla. Valtiovarainministeriön arvion mukaan nykyi-  
nen kaksoisjärjestelmä kirjanpidossa ja raportoinnissa aiheuttaa sen, ettei liikekir-  
janpidon sovellutuksia ole lähdetty riittävällä voimakkuudella kehittämään. Minis-  
teriö tunnusti, että mitattavien tavoitteiden asettamiseen liittyy edelleen ongelmia  
(VM 3/074/2007. Tutkijan arkisto).

Valtiovarainministeriö on v. 2007 asettanut Talousarviolainsäädännön kehittämishankkeen. Hanke on rajannut toistaiseksi tulosohtuksen ja tilivelvollisuusuuuistuksen tarkastelunsa ulkopuolelle (VM 27/2008, toimeksianto). Hankkeen raportti on kuitenkin tulosohtuksenkin kannalta kiintoisa. Raportti toteaa, että siitä missä määrin liikekirjanpito soveltuu tai on tarkoituksenmukainen julkisyhteisöille, ei ole olemassa yksimielisyyttä. Soveltuvuutta on kritisoitu teoreettisin perustein. Lyhyesti sanoen kyse on kuitenkin siitä, että julkisyhteisöjen rahaprosessi ei heijasta niiden reaaliolosessia (ibid, 64).

Laskentajärjestelmä katsottiin tulosohtuksen kriittiseksi tekijäksi tulosohtausuudistusten alusta lähtien. Laskentajärjestelmää ei ole saatu toimimaan kahdessa vuosikymmenessä eikä arviointijärjestelmää ole saatu aikaiseksi.

Lyhyesti arvioiden voi katsoa, että näyttäisi siltä, että valtiovarainministeriön sisällä vallitsee varsin ristiriitaisia näkemyksiä laskentajärjestelmän mahdollisuuksista tukea laskennallisesti tulosohtusta. Toiset näyttävät uskon liikekirjanpitoon ja pyrkivät hahmottamaan kollektiivipalveluja tuotteiksi ja suoritteiksi tuotantotalouden mukaan. Toiset eivät tähän usko. Ristiriitaisesta tilanteesta näyttäisi aiheutuvan vaikutuksia myös tulosohtuksen tilaan.

### 3.9 Väliyhteen veto talusohtausrakenteesta ja ohtausvälineistöstä

Tutkimuskysymyksenä rakenteen ja välineistön arviointitutkimuksessa on: *Miten valtiokonsernin talusohtausjärjestelmän rakenne ja ohtausvälineet ovat v. 1987–2008 uudistusten jälkeen tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa?*

Talusohtausuudistusten päätavoitteet olivat uudistusten alkaessa:

- 1) *Valtion talouden saaminen kokonaishallintaan.* Arvioinnin kohteena on miten rakenne ja ohtausvälineet ovat tasapainossa kokonaishallinta tavoitteen kanssa
- 2) *Valtion toimintojen tuottavuuden parantaminen, toiminnan taloudellisuus ja vaikuttavuus (tulosohtaus tavoitteet).* Arvioinnin kohteena ovat tavoitteet eriytetysti ja tulosohtauskokonaisuutena miten rakenne ja ohtausvälineet ovat tasapainossa kunkin tavoitteen ja tulosohtuksen kanssa.

Uudistusten edetessä keskeiseksi tavoitteeksi tuli lisäksi:

- 3) *Demokratian eli poliittisen ohtuksen vahvistaminen talusohtauksessa.* Arvioinnin kohteena on kokonaisrakenne, miten rakenne on tasapainossa demokratia tavoitteiden kanssa.

Pääarviointikriteerinä on kompleksisuusteorian keskeinen käsite ”kaukana tasapainosta”. Poliittisen ohjauksen arvioinnissa myös valtakäsite on oleellinen. Rakennetta ja ohjausvälineitä arvioidaan lisäksi aikakäsitteellä.

### *3.9.1 Uudistusprosessin etenemisen kuvaus*

Dokumenttiaineistoon perustuen olen jäsentänyt v. 1987–2007 uudistusprosessin tulkintatarkoituksessa eri kehitysvaiheiksi. Uudistuksien tietyt käännekohdat ovat määritettävissä täsmällisesti, mutta prosessinäkökulmasta kyse on pääosin ajallisesti limittäin etenevistä kehityspoluista. Uudistuksia ei aloitettu v. 1987 suinkaan puhtaalta pöydältä, vaan niitä oli pohjustettu ja valmisteltu 1970-luvun puolestavälistä alkaen, talousohjausuudistusten osalta osin jo 1960-luvun hankkeissa.

Tulkintaa palveleva uudistusprosessin jäsenitys on seuraava:

- 1) Tutkimukseni kohteena olevien hallinnon uudistusten pohjustusvaihe ajoittuu pääosin 1970-luvulle. Vaiheeseen kuuluu kaksi tärkeää komiteavalmistelua. Ne ovat Valtiosääntö-, ja Keskushallintokomitean työt. Molempien komiteiden ehdotukset loivat pohjaa talousohjausuudistuksille.

Talousohjausuudistuksien valmistelu käynnistyi virkatyönä valtiovarainministeriön budjettiosastolle v. 1977 perustetussa kehittämistoimistossa.

- 2) Uudistusten valmistelu vauhdittui yhteiskunnan ilmapiirin muuttuessa 1970-luvun lopulla ja muutosta edisti presidentin vaihdos v. 1982. Valmisteluvaiheen avaintyöt tekivät Liikelaitos- ja Hallinnon hajauttamiskomiteat ja budjettiosaston kehittämistoimisto. Valtiovarainministeriön ”Byrokratiatalkoilla” oli poliittista ilmapiiriä muokkaavaa vaikutusta ja taustalla yhteiskunnallista ilmapiiriä talousohjusuudistuksia tukevaksi muokkasi Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA).
- 3) Uudistuspolitiikan läpimurto tapahtui 1987 Holkerin hallituksen toimesta. Siitä käynnistyi 1987–1995 uudistusten toimeenpanokausi. Uudistusten toimeenpanoa vauhditti Ahon hallituksen aikana koettu lamakausi 1992–1995.
- 4) Limittäin uudistusten ja talouslaman kanssa käynnistyi EU-integroitusvaihe ensin jäsenyyshakemuksella v. 1992, jäsenyydellä v. 1995, EU-puheenjohtajuudella v. 1999 ja Euroopan rahaliittoon liittymisellä v. 1999 ja Euron käyttöön otolla v. 2002.
- 5) Limittäin integroitusvaiheen kanssa vuodeta 1995 alkaen ryhdyttiin vuoden 1987–1995 uudistuksia arvioimaan eduskunnan, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston toimesta eri hankkeilla.

Kuvio 9  
Hallinnonuudistusprosessin vaiheet

## HALLINNON UUDISPROSESSIN 1970–2008 VAIHEET



- 6) Limittäin integroitumisvaiheen kanssa eteni myös perustuslakiprosessi. Vuonna 1992 siirryttiin enemmistöparlamentarismiin, poistettiin eduskunnan kolmanneksen mahdollisuus äänestää lait yli vaalien. EU:hun liittymissopimus saatettiin voimaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuslailla v. 1995. Perustuslain kokonaisuudistus astui voimaan v. 2000.
- 7) Perustuslakiuudistukset alkoivat 1980-luvulla ja päättyivät vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistukseen, joka oli valtiollinen ja hallintopoliittinen käännekohta. Se vahvisti parlamentarismia ja demokraattista ohjausta. Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelma 2003 ja sen toimenpiano merkitsivät käännekohtaa hallinnon ja talouden poliittisessa ohjauksessa
- 8) Valtiovarainministeriö käynnisti tuottavuuden nimissä v. 2003 konserniohjauksen ja ryhtyi keskittämään resurssien ohjausta. Uudistuspolitiikan suuntaa kääntyi 1990-luvun hajautuksesta valtiokonsernin kohdalla kohti strategisten resurssien keskitystä.
- 9) Vanhasen II hallituksen hallintopoliittinen ohjelma on vaativa. Se on johtanut toimeenpanossa ”ruuhkavuosiin”, joita parhaillaan eletään ja jotka eivät siten ole vielä arvioitavissa.

Uudistusprosessia voi aikanäkökulmasta arvioida siten, että 1990-luvulla uudistuksissa painottuivat enemmän valtiovarainministeriön tavoitteet ja 2000-luvulla poliittiset tavoitteet.

### *3.9.2 Talousohjausjärjestelmän rakenteen väliarviointi*

Talousohjausjärjestelmän tilan arvioimiseksi olen jäsentänyt uudistetun rakenteen kaavion muotoon. Sen puitteissa arvioin rakennetta ja ohjausvälineitä edellä esitettyjen tutkimushavaintojen perusteella käyttämättä väliarvioinnissa aineistoviitteitä.

Talousohjauksen tilaa arvioin tasapainokriteerillä kahdesta näkökulmasta, ensin ohjauksen toimeenpanorakenteen ja sen jälkeen ohjauksen kokonaisrakenteen näkökulmasta.

- 1) Valtiokonsernin taloutta ohjataan finanssipolitiikalla, informaatio-ohjauksella ja tuottavuuspolitiikalla sekä niiden ohjausrakenteilla ja välineillä. Finanssipolitiikan ohjusväline on raha, informaatio-ohjauksen välineenä on ollut tulosohjaus ja tuottavuuspolitiikan rakenne ja välineistö ovat parhaillaan kehitteillä. Ennen 1990-luvun budjettiuudistusta finanssipolitiikan ohjaus oli keskitettyä, yksityiskohtaista budjettiohjausta. Tuottavuusohjaus oli keskitettyä yksityis-

kohtaista resurssien ohjausta. Informaatio-ohjausta ei ennen uudistuksia ollut. Uudistuksissa finanssipolitiikan ohjausrakenne jaettiin strategiseen ja operatiiviseen ohjaukseen ja informaatio-ohjaus otettiin käyttöön. Informaatio-ohjaukseen tukeutuen tuottavuuspolitiikan ohjaus hajautettiin ja samalla sen avulla ryhdyttiin hajautettuun taloudellisuuden ja vaikuttavuuden ohjaukseen.

- 2) Talousohjauksen kokonaisuutta arvioin neljän eri tekijän 1) eduskunnan päätöksenteon 2) poliittis-hallinnollisen toimeenpanon, 3) ohjauksen tukijärjestelmän ja 4) jälkikäteisvalvonnan välisenä tasapainona.

### *Finanssipolitiikan ohjausrakenne ja välineistö*

Finanssipolitiikkaa koskevassa ohjausuudistuksessa budjettiprosessi jaettiin v.1990 strategiseen kehysohjaukseen ja operatiiviseen budjettiohjaukseen. Hallitusohjelma-perusteiseen kehysohjaukseen siirtyminen v. 2003 täydensi finanssipoliittisen ohjausrakenteen poliittis-hallinnolliseksi. Hallitusohjelman jalkauttamis- ja seurantavälineeksi rakenteeseen liitettiin hallituksen strategia-asiakirja v. 2003. Hallituksen kehysselektioluokituksen käyttöönotto v. 2008 vahvisti finanssipolitiikan poliittista ohjausta.

Budjettiudistuksessa perustuslain mukainen vuosittainen budjettiohjaus ei muuttunut mitenkään. Uudistus koski vain siirtymistä budjetissa kootuimpiin ja harvempiin momentteihin ja siten eri toimijoiden toimintavapauksien lisääntymistä. Vastapainona vapauksille katsottiin, että vastuu tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta siirtyy ministeriöille, virastoille ja laitoksille.

Toiminta- ja taloussuunnitelma, TTS-ohjaukseen eikä ennakolliseen finanssivalvontaan uudistuksissa puututtu.

Ohjausvälineitä arvioitaessa näyttää siltä, että hallitusohjelma-perusteinen kehysohjaus on perusteiltaan ja menettelyiltään selkeä ja kehysmenettelyyn on sitouduttu poliittisesti. Sen toimivuudesta on jo kertynyt kokemuksia ja välinettä on pystytty myös uudistamaan saatujen kokemusten perusteella.

Toisaalta näyttää siltä, ettei väline olisi kuitenkaan täysin tasapainossa erityisesti nopeasti vaihtuvissa taloustilanteissa.

Hallituksen strategia-asiakirjan käyttökelpoisuudesta ei tutkimusajankohtaan mennessä ollut dokumentoitua arviointitietoa. Asiakirja on ollut käytössä vasta kahdella hallituskaudella. Sen käyttökelpoisuuden arviointi jää siten toimivuustutkimushavaintojen varaan.

Perinteinen budjettiohjaus ja ennakollinen finanssivalvonta ja TTS-ohjaus ovat varmistaneet sen, että operatiivinen talousohjaus on toiminut. Finanssipoliittisen ohjauksen jakaminen strategiseen ja operatiiviseen ohjaukseen näyttää onnistu-

neelta toimenpiteeltä. Finanssipolitiikan rakenne ja välineuudistuksilla näyttää päästyn tasapainoon talouden kokonaishallintatavoitteen kanssa.

### *Informaatio-ohjausrakenne*

Informaatio-ohjaus liitettiin talousohjausjärjestelmään budjettiuudistuksessa 1990. Informaatio-ohjauksen välineeksi tuli tulosohjaus ja budjettiohjausta ryhdyttiin hallintokielessä kutsumaan tulosohjaukseksi.

Tulosohjausuudistukseen kuului, että ministeriöiden virastojen ja laitosten tuli esittää budjettiehdotuksissaan tavoitteet 1) tuottavuudelle, 2) taloudellisuudelle ja 3) vaikuttavuudelle. Uudistus lähti siitä, että tavoitteiden esittäjät olivat tulosvastuussa tavoitteiden toteutumisesta. Budjetoinnin piti tapahtua siten, että toiminnallisia tavoitteita ja määrärahoja tarkasteltaisiin yhdessä ja että ne olisivat tasapainossa keskenään.

Tulosohjauksella pyrittiin siihen, että tavoitteiden toteutumisesta saatavaa informaatiota voitaisiin hyödyntää budjetoinnissa, tuottavuus- ja taloudellisuus ohjauksessa sekä tukea vaikuttavuus informaatiolla poliittista päätöksentekoa.

Näihin tavoitteeseen uskottiin päästävän tuotteistamalla ydinvaltion kollektiivihyödykkeet vuosittain numeroilla mitattaviksi toiminnoiksi ja hyödyntämällä numeraalisia tuloksia ohjauksessa.

Tutkimusaineisto osoittaa, että kollektiivihyödykkeiden mittaamista ja numeraalista esittämistä ei saatu vuosikymmenessä valtiovarainministeriön ohjeistuksella toimimaan. Vuonna 2003 talousarviolain uudistuksessa tulosinformaatiovelvoite otettiin lakiin. Lain voimalla tulosohjausta on yritetty saada tasapainoon ohjaustavoitteiden kanssa, mutta näyttää siltä, ettei siinä ole onnistuttu.

Valtiovarainministeriö käynnisti yhtäaikaista talousarviolainmuutoksen kanssa keskitetyn tuottavuusohjauksen ja siirsi v. 2003 päävastuun tuottavuudesta omaan ohjaukseensa osaksi muotoutuvaa konserniohjausta. Vaikuttavuuden poliittisen painoarvon kasvaessa valtioneuvoston kanslia ryhtyi vastaavasti ottamaan vaikuttavuusohjausta osin omaan ohjaukseensa. Tulosohjausrakenne on näin hajoamassa. Korvaavan informaatio-ohjausrakenteen suunnittelua ei ole kuitenkaan aineiston mukaan toistaiseksi aloitettu.

Mittaamisongelmien ja hajoamassa olevan ohjausrakenteen johdosta tulosohjaus näyttää olevan kaukana tasapainosta sille asetettujen tavoitteiden kanssa. Toisaalta dokumenttiaineisto antaa viitteitä siitä, tulosohjauksella on ollut myönteisiä ohjausvaikutuksia. Niitä ja tulosohjauksen kokonaistilaa arvioidaan toimivuustutkimus osassa.



## *Tuottavuuspolitiikan ohjausrakenne*

Tuottavuusohjauksen keskittäminen valtiovarainministeriöön ja konserniohjauksen ohjaustavat, joilla pyritään tuottavuuden parantamiseen, ovat vasta muotoutumassa. Konserniohjausfunktio ja sen tehtävät näyttävät olevan vasta selvitysvaiheessa.

Talouspalvelujen palvelukeskukset, IT-ohjaus, hankinnat ja toimitilaohjaus olivat tutkimusajankohtana niin alkuvaiheessa, ettei niistä ei ollut käytettävissä arvioinnin pohjaksi dokumentoitua tietoa.

Keskitetyn tuottavuusohjauksen päähanke henkilöstöön kohdistuva ja kehykseen sisällytetty henkilöstömäärien leikkausohjelma näyttää finanssipoliittiselta säästöohjelmalta. Sellaisena se näyttäisi olevan kaukana tasapainosta aidon tuottavuuden kanssa ja antaa samalla viitteitä konserniohjaukseen liittyvistä ongelmista.

## *Valtiovarainministeriön ohjausrakenteen kokonaisuus*

Uudistusten tuloksena finanssipolitiikan ohjausrakenne on tasapainossa valtiovarainministeriön päätavoitteen talouden kokonaishallinnan kanssa. Informaatio-ohjauksessa tulosohjauksella ei ole päästy tavoitteisiin ja tulosohjauksen rakenne on hajoamassa. Tulosohtaus kuuluu valtiovarainministeriön vastuulle, mutta ministeriö ei ole toistaiseksi ryhtynyt toimenpiteisiin informaatorakenteen uudistamiseksi, vaan se jäänyt odottamaan vireillä olevan OECD:n maatutkinta -arvioinnin tuloksia. Tuottavuuspolitiikan uutta rakennetta vasta kehitellään. Kolmesta ohjausnäkökulmasta arvioituna valtiovarainministeriön ohjausrakenne näyttää tällä hetkellä olevan epätasapainossa ministeriölle kuuluvien kokonaisvastuiden kanssa.

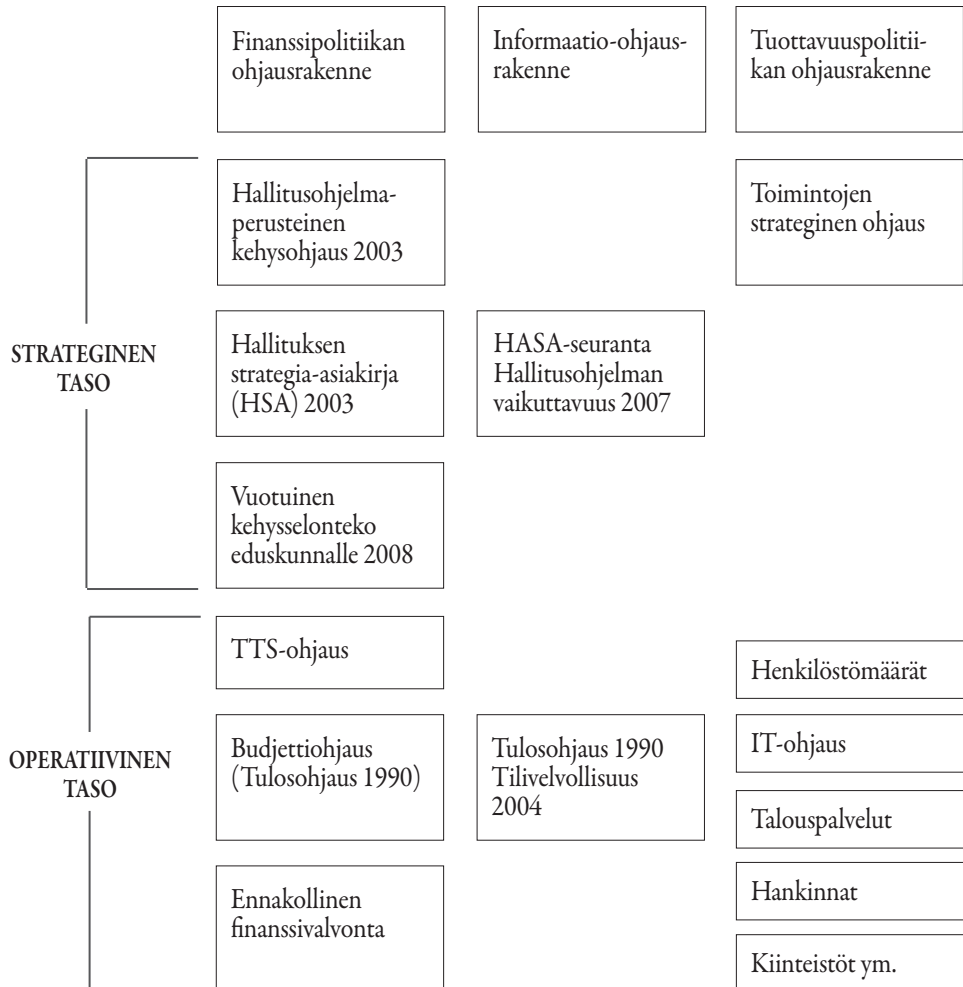
## *Talusohtjausrakenteen kokonaisuus*

Eduskunnan talusohtausvälineinä ovat perustus- ja talousarviolait sekä vuosittainen valtion talousarvio eli budjetti. Eduskunta hyväksyy hallituksen tiedonantona hallitusohjelman ja kehyksen hallituskauden alussa sekä käsittelee informaatio-ohjauksen tapaan hallituksen vuosittaisen kehyselonteon. Uudistusten jälkeen talusohtjausrakenne näyttää eduskunnan osalta olevan tasapainossa edellyttäen, että lainsäädäntö on tasapainossa. Peruslain osalta se on valtiokonsernin kannalta tasapainossa, mutta talousarviolain vaatimukset ja hallinnon mahdollisuudet toteuttaa niitä näyttävät olevan kaukana tasapainosta.

Toimivuuden kannalta on oleellista, että talusohtjauksen pääohjaajan valtiovarainministeriön hallintoon suuntautuva ohjaus tukee ohjustavoitteita. Ministeriön ohjausrakenteen nykytilan tasapainottomuudet heijastuvat koko ohjausjärjestelmään ja aiheuttavat siten järjestelmään epätasapainoa.

# TALOUSOHJAUSJÄRJESTELMÄN RAKENNE 2008

Laki – Asetus – Määräys – Ohjaus
Perustuslaki 2008 – Talousarviolaki 2003 – Asetus 2004



Ohjauksen tuki
Laskentajärjestelmä – Arviointi-indikaattorit

Tilivelvollisuus eduskunnalle
Laillisuusvastuu – Informaatiovelvollisuus
VTV – eduskunnan yhteyteen 2001 – VN-controller 2004 – Tarkastusvaliokunta 2007

Ohjauksen tukijärjestelmän, laskennan ja arvioinnin toimivuus on ollut uudistuksien alusta lähtien kriittinen tekijä. Laskentajärjestelmää ei ole saatu toimimaan tulosohjaustavoitteiden mukaisesti eikä ydinvaltiotoimintojen arviointijärjestelmää ole saatu toteutettua. Perusta toimivalle informaatio-ohjaukselle on siten toistaiseksi puuttunut.

Tarkastus- ja eduskunnan jälkivalvontarakenne on saatu muodostettua pitkän kehitysprosessin tuloksena ja se näyttää olevan tasapainossa sille asetettujen tavoitteiden kanssa. Toisaalta rakenteen toimivuuteen vaikuttaa ratkaisevasti laskenta- ja arviointijärjestelmän tila. Tältä osin jälkivalvonnan tavoitteet ja mahdollisuudet ovat epätasapainossa.

Dokumenttiaineiston perusteella voi arvioida, että talousohjausjärjestelmän rakenne ja välineistö ovat finanssipolitiikan kannalta tasapainossa asetettujen tavoitteiden kanssa. Kokonaisuutena ohjausrakenne on kuitenkin kaukana tasapainosta informaatio-ohjaukseen liittyvien ongelmien, tulosohjausrakenteen hajoamisen ja laskentajärjestelmän puuteiden johdosta. Tuottavuuspoliittisen ohjauksen tila, joka on vasta muotoutumassa lisää kokonaisohjauksen epätasapainoa. Aika tekijöistä johtuu lisäksi tasapainottomuuksia, koska osa uudistuksista on vasta sisäänajovaiheessa. Talousohjaus kokonaisuudessaan on näin puolittain tasapainossa. Finanssipolitiikan rakenne tukee ohjustavoitteita. Muilta osin ohjausrakenteen tasapainottomuudet ovat taakkana ohjaukselle.

### *3.9.3 Demokratian vahvistaminen*

Demokratian vahvistamistavoite perustui uudistuskauden alun epätasapainoihin. Silloin poliittinen hallitseminen oli vielä puolipresidentillistä. Presidentin valta suhteessa parlamentarismiin oli ylivahva. Hyvinvointivaltioajan ”teknobyrokratian” asema koettiin politiikan piirissä liian vahvaksi.

Tulosohjaus, valtionosuus- ja liikelaitosuudistukset kavensivat edelleen eduskunnan yksityiskohtaista budjettivaltaa. Tulosohjauksella valtaa siirrettiin hallinnolle, liikelaitosuudistuksella ja yhtiöittämisellä markkinaehtoiseen ohjaukseen. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen siirsi valtaa lähidemokratian piiriin.

1990-luvun laman johdosta järjestelmälogiikan mukaisesti tapahtui vallansiirtoa valtiovarainministeriölle. Ensin uudistusten johdosta ja sitten laman vaikutuksesta voi katsoa, että 1990-luvulla edettiin yli vuosikymmenen vastoin demokratian vahvistamistavoitetta.

Vuoden 1992 ohjelmapäätöksessään valtioneuvosto käsitteli ensi kerran uudistusten vaikutuksia valtatasaarinnon muutoksiin: ”Siirryttäessä tulosvastuuta korostamaan hallintoon on määriteltävä toisaalta poliittisten päätöksentekijöiden ja toi-

saalta hallinnossa toimivien vastuualueet. Tulosohejaus ei merkitse eikä saa merkitä oleellisissa asioissa vallan siirtoa poliittiselta tasolta hallinnon tasolle.”

Vuoden 1998 valtioneuvoston periaatepäätös toi esiin syntyneen tasapainotomuuden ja vaati, että hallitukselle turvataan riittävä vaikutusvalta ja luja asema maanpolitiikan johtajana ja kokonaisuuden yhteen sovittajana. Kansainväliset asiantuntijat painottivat 2000 raportissaan erityisesti pääministerin ja hallituksen koordinaatiokapasiteetin vahvistamista: Suomessa järjestelmät, jotka tukevat poliittista päätöksentekoa näissä tehtävissä näyttäisivät oleva epätäydellisiä niin, että politiikan ja hallinnon väliin jää osittain tyhjiö.

Talouslama 1990-luvulla vaikutti painavammin kuin talusohjausudistukset valtatasapainon kääntymiseen valtiovarainministeriön hyväksi ja vastaavasti muun hallinnon tappioksi. Se ei kuitenkaan merkinnyt pääministerin vallan supistumista, ehkä paremminkin päinvastoin poliittinen valta keskittyi akselille pääministeri-valtiovarainministeri. Erityisesti Lipposen molempien hallitusten aikana, lamasta nousussa ja Euroon liittäessä strategista talusohjausvaltaa käyttivät ensin Lipponen ja Viinanen ja sitten Lipponen ja Niinistö. Voimakaksikoiden valta suhteessa muuhun hallitukseen kasvoi.

Laman hellitettyä alkoi kompleksisuusteorian mukainen vastavaikutus. Ohjausjärjestelmän poliittinen osapuoli ryhtyi tasapainottamaan ja vahvistamaan valtaansa. Hallintopoliittiset tavoitteet hallitus linjasi valtioyhteisötoimikunnan valmistelemissa v. 1998 periaatepäätöksessä. Uudistusten toimeenpanoa valmisteltiin sekä eduskunnan että hallituksen toimesta, jota on yksityiskohtaisesti kuvattu edellä.

Perustuslain kokonaisuudistus vuonna 2000 oli merkittävä valtaa tasapainottava tekijä. Perustuslaki parlamentarisoi hallituksen muodostamisen ja hallitusohjelman sisällön. Kun hallitusohjelmaan liittyi vaalikauden valtiontalouden menokehys, myös talusohjauksen parlamentarisoitiin.

Eduskunnan talouden jälkikäteisvalvonta vahvistui eduskunnan vaatimuksilla hallitukselle ja eduskunnan omilla toimilla. 2000-luvulla eduskunnan valvontavallan rakenne uudistettiin.

Vanhasen molempien hallitusten toimin valtioneuvoston ja pääministerin asemaa on 2000-luvun uudistuksissa rakenneratkaisuilla ja uusilla ohjausvälineillä vahvistettu. Valtioneuvoston koordinaatiokapasiteettia on lisäksi huomattavasti lisätty. Demokratian vahvistamistavoite on rakenteiden kannalta kahdessa vuosikymmenessä toteutunut, vaikka demokraattinen ote hallinnosta valtiokonsernin osalta 1990-luvulla joksikin aikaa heikkeni. Poliitiikan ja hallinnon voi arvioida olevan lähellä tasapainoa ehkä rakenteellisesti enemmän politiikan hyväksi.

Aika näkökulmasta tarkasteltuna eduskunnan ja valtioneuvoston nyt käytettävissä oleva ohjausvälineistö on kokonaisuutena niin uusi ja osin vasta ”sisäänajossa”, että sen käytännön toimivuudesta dokumenttiaineisto ei vielä anna kuin viitteitä.

## 4 Talousohjausjärjestelmän toimivuus

### 4.1 Tutkimusmenetelmä ja aineistot

Talousjärjestelmän toimivuutta on kartoitettu tässä tutkimuksen osiossa teemahaastatteluin, joissa tavoitteena on ollut etsiä vastausta toiseen tutkimuskysymykseen: *Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä toimii uudistusten jälkeen eri toimijoiden näkökulmasta? Mikrotason toimivuustutkimuksen aineisto* koostuu 96 puolistrukturoidusta haastattelusta eli teemahaastattelusta.

Kohdennetun teemahaastattelun ominaispiirteet ovat seuraavat:

- Tiedetään, että haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen
- Tutkija on alustavasti selvittänyt tutkittavan ilmiön oletettavasti tärkeitä osia, rakenteita, prosesseja ja kokonaisuutta. Tämän sisällön- ja tilanneanalyysin avulla tutkija on päätenyt tiettyihin oletuksiin tilanteen määrävien piirteiden seurauksista siinä mukana olleille
- Tilanneanalyysin perusteella tutkija kehittää haastattelurungon
- Haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tilanteista, jotka tutkija on ennalta analysoinut. (Hirsijärvi & Hurme 2006, 47–48).

Haastateltavat on valittu siten, että he edustavat talousohjausprosessin jokaista toimijatasoa ja myös uusia prosessitoimijoita. Lisäksi aineistoa täydennettiin konsulttihaastatteluilla. Kaikki haastateltavat olivat kokeneet tutkittavan ilmiön käytännössä jossain vastuunalaisessa tehtävässä. Haastateltujen koostumus on seuraava:

Eduskunta (9): eduskunnan puhemies, valtiovarainvaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan puheenjohtajat ja 6 kansanedustajaa, joista 4 oli tarkastusvaliokunnan jäsentä. Viidellä haastatelluista oli ministerikokemus. Haastatellut edustivat 3 Kokoomusta, 2 SDP:tä, 2 Keskustaa, 1 Vihreitä ja 1 Vasemmistoliittoa.

Ministerit (10), joista edustivat 5 Kokoomusta, 3 Keskustaa, 1 Vihreitä ja 1 RKP:tä.

Ministeriöiden kansliapäälliköt (13)

Valtiovarainministeriö (21), 6 johdon ja 15 asiantuntijan edustajaa.

Ministeriöt (12), 12 asiantuntijan edustajaa

Virastot (22), virastojen johdon edustajia

Tarkastusviranomaiset (4), valtiontalouden tarkastusviraston , valtioneuvoston controller-toiminnon ja tarkastusvaliokunnan edustajia

Konsultit (2), konsulttijohtajia

Uudistushistorian tuntijat (3).

Yhteensä haastateltuja toteutui 96. Haastattelusuunnitelma onnistui lähes täydellisesti. Vain yksi ministeri ei vastannut koskaan toistettuun haastattelupyyntöön.

Tutkimuksen alkuperäinen tavoite oli n. 50 haastattelua. Tutkimus laajeni kuitenkin lähes kaksinkertaiseksi kolmesta eri syystä. Ensinnäkin tavoite oli varmistaa tulosten luotettavuus useita tasoja käsittävissä prosessissa. Toinen syy oli, että lisähaastatteluissa, joiden saanti osoittautui vaivattomaksi, saattoi löytyä aineistoa jatkotutkimusaiheisiin. Kolmanneksi haasteltavien avoin kiinnostus tutkittavaa ilmiötä kohtaan kannusti jatkamaan. Se oli vihje siitä, että tutkimustuloksilla saattaisi olla käytännön kysyntää.

Haastattelut suoritettiin pääosin keväällä 2008 siten, että ensimmäinen haastattelu tapahtui 16.1.2008. Virkamieshaastattelut saatiin päätökseen huhtikuussa. Ministeri- ja kansanedustajahaastatteluista 6 suoritettiin elo-syyskuussa. Viimeinen ministerihaastattelu oli 1.10.2008.

Tutkija hahmotti dokumenttien ja oman kokemuksensa perusteella tutkittavan ilmiön ja sen liitynnät kokonaisuuteen valtioyhteisön ohjausjärjestelmää kuvaavaksi seuraavan sivun kaavioksi.

Kaaviokuvan perusteella laadittu haastattelurunko ohjasi haastatteluja seuraavasti:

Pääosalle haastateltavia ei lähetetty kysymyksiä edeltä käsin. Sihteereille tai suoraan haastateltaville esitetyn haastattelupyynnön yhteydessä kerrottiin haastattelun aihe ja se, että, haastattelu tapahtuu esiteltävän kaavion pohjalta. Kaavio toimisi haastattelujen alustuksena. Menettely toimi, koska useimmat sihteerit tunnistivat haastattelijan nimen ja entisen aseman. Aikavarauspyyntö oli 45 minuuttia.

Haastattelun aluksi kysyttiin haastateltavan aikataulua. Sen jälkeen esiteltiin kaavio, jos haastateltavan aikavarauksella antoi vain siihen tilaisuuden. Kysymyksen asettelu eteni esittelyssä esiin tulleiden haastateltavan kiinnostuskohteiden perusteella vapaamuotoisesti. Jokaista haastattelutilannetta varten oli laadittu myös erillinen kysymysrunko siltä varalta, jos haastateltavan aikataulu tai kiinnostus ei mahdollistaisi kaavioon perustuvia kysymyksiä.



Haastattelut toteutuivat n. 80 prosentin osalta 45 minuutissa. Lyhimmat haastattelut kestivät puoli tuntia, pisimmät puolitoista tuntia.

Haastattelukysymyksien päätavoite oli koko talousohjausjärjestelmän ongelmien, mutta erityisesti dokumenttitutkimuksessa esiin nousseiden tulosohtausongelmien kartoitus eri toimijoiden näkökulmasta. Kysymyksen asettelua räätälöitiin jonkin verran eri toimijoiden näkökulmaan soveltuviksi, vaikka haastatteluja yleisesti ohjasi esittelykaavio.

Eduskunnan puhemiehelle ja ministereille lähetin kysymykset kirjallisina, koska arvioin, että heidän tiukkojen aikataulujensa puitteissa kaavion esittely olisi ollut epävarmaa.

*Kansanedustajien* kohdalla kysymykset koskivat eduskunnan roolia ja odotuksia sekä erityisesti uuden tarkastusvaliokunnan asemaa ohjausjärjestelmässä.

*Ministereille* esitetyt kirjalliset kysymykset olivat:

1. Ministerin ohjausvälineet ovat hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja HSA, kehysohjaus, budjetti/tulosohjaus sekä hallinnonalan strategiset ohjelmat ja suunnitelmat.  
Mitkä näistä ovat ministerin kannalta tärkeimpiä työvälineitä?
2. Mikä on tulosohtauksen painoarvo hallinnonalan johtamisessa ministerin kannalta?
3. Miten osallistutte ministeriönne tulosohtausprosessiin?
4. Mikä on poliittisten valtiosuhteiden rooli hallinnonalan ohjauksessa?
5. Miten käyttökelpoisia ovat Hallituksen strategia-asiakirja ja sen indikaattorit ohjausvälineinä?
6. Ovatko hallinnon ohjauksen ongelmat olleet missään muodossa esillä ministeritasolla?
7. Mikä on käsityksenne Vm-johtoisesta tuottavuusohjauksesta?
8. Tarkastusvaliokunnan/eduskunnan kiinnostuksen kohde on ministeriöiden toiminnan vaikuttavuus. Miten vaikuttavuuden seuranta suhteessa eduskuntaan tulisi ministeriön näkökulmasta järjestää?

*Ministeriöissä* haastattelujen pääkysymys kohdistui koko ohjausvälineistöön: Mikä painoarvo kaavion eri ohjausvälineillä on ministeriön työssä? Sen jälkeen kysymyksissä edettiin haastateltavien vastausten perusteella vapaamuotoisesti ohjausvälineestä toiseen.

Ministeriöissä toisen kysymysryhmän muodosti alaisen hallinnon ohjaus: Miten tulosohtaus, tulossopimusmenettely toimii hallinnonalalla?

Ministeriöiden kolmannen kysymysryhmän muodosti ministeriöiden sisäinen johtaminen: Miten poliittinen johto on integroitunut ministeriöjohtamiseen? Mikä on ministeriöiden strategioiden asema ohjauksessa? Miten tulosohtausjärjestelmä on jäsennetty ministeriöorganisaatioon?



*Virastoissa* haastattelujen pääkysymykset kohdistuivat tulosohjaukseen toimivuuteen: Miten sopimusjärjestelmä toimii ministeriö – virasto akselilla? Mikä on tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteys? Mikä on laskentajärjestelmän tila? Millä muilla ohjausmuodoilla on painoarvoa virastotasolla?

Haastattelut taltioitiin digi-tallentimella. Kolmen haastattelun kohdalla tallentimessa oli ongelmia ja niiden kohdalla turvauduttiin käsivaraisiin muistiinpanoihin.

Kaikki tallennukset litteroitiin purkamalla ne puhutun mukaisiksi raakateksteiksi, jotka sellaisenaan muodostavat tutkimuksen empiirisen osan perusaineiston.

Empiirinen aineisto on esitelty toimivuustutkimusosiossa siten, että haastattelukannanotot on kursivoitu. Ne ovat täsmällisiä lainauksia litteroiduista haastatteluista kuitenkin sillä poikkeuksella, että mikäli täsmällisestä lainauksesta olisi tullut ilmi lausunnon antajan nimi, se on häivytetty. Kolme uudistushistorian tuntijaa mainitaan nimiltä.

Lausunnoista selviää haastattelun antajan tausta seuraavasti: (Ke) on kansanedustaja, (M) ministeri, (Vv) valtiovarainministeriön viranomainen, (Mv) ministeriön viranomainen (Vrv) ja (Trv) tarkastusviranomainen.

Haastattelujen litteroinnit on koottu yhteen kansiokirjaan ja numero asianomaisen jäljessä viittaa litterointikoosteen sivuun.

#### *Tutkimuksen reliaabelius* (luotettavuus)

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa voidaan käyttää monia erilaisia tapoja. Tutkimuksen reliaabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta. Mittauksen tai tutkimuksen reliaabelius tarkoittaa siis sen kykyä antaa ei sattumanvaraisia tuloksia. Reliaabelius voidaan todeta usealla tavalla. Esimerkiksi, jos kaksi arvioijaa päätyy samanlaiseen tulokseen, voidaan tulosta pitää reliaabelina (Hirsjärvi ym. 2007, 226).

Tässä tutkimuksessa luotettavuus pyrittiin varmistamaan aineiston laajuudella siten, että eri toimijaryhmien otos oli vähintään kolme, ulkopuolisten konsulttien haastatteluissa tyydyttiin kahteen haastatteluun. Wildavskyn budjettiteorian mukaan budjettiohjauksen yksi muuttuja on budjettieliitin kulttuuri (ks. budjettiteoria). Kokonaisuutena otos edustaa Suomen budjettieliitin ydinosa ja haastattelut kuvastavat siten myös ajankohdan budjettieliitin kulttuuria.

#### *Tutkimuksen validius* (pätevyys)

Validius tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskun mitata. Pätevyys on pyritty varmistamaan käyttämällä triangulaation periaatetta. Se on alun perin tarkoittanut sitä, että vasta kun eri menetelmillä saadaan sama tulos, siihen voidaan luottaa (Hirsjärvi & Hurme 2006, 31).

Tässä tutkimuksessa triangulaatio perustuu makrotason dokumenttitutkimukseen ja mikrotason tapaustutkimukseen. Hirsijärvi ja Hurme viittaavat Holstain ja Gubriummin tutkimukseen ja katsovat, että siitä huolimatta tapaustutkimuksen pätevyyttä arvioitaessa ei voida olettaa, että yhdessä tilanteessa annetut vastaukset toistavat toisessa tilanteessa annettuja, koska nämä ovat peräisin eri tuottamisolosuhteista (ibid, 185).

Laadullisen tutkimuksen lähtökohta on tutkijan avoin subjektiviteetti ja sen myöntäminen, että tutkija on tutkimuksensa keskeinen tutkimusväline. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa luotettavuuden kriteeri onkin tutkija itse ja näin ollen luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia (Eskola & Suoranta 2005, 210). Se ei ole tutkijan itsensä arvioitavissa.

## 4.2 Haastattelututkimushavaintojen arviointi

Haastattelututkimuksen tavoitteena oli etsiä vastausta tutkimuksen toiseen tutkimuskysymykseen: *Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä uudistusten jälkeen eri toimijoiden näkökulmasta toimii?*

Toimivuusarvioinnin pääkriteerinä on kompleksisuusteorian *merkityskäsite*. Luhmanin mukaan merkitykset ovat systeemin rakenteellisia peruselementtejä. Kaikki operaatiot perustuvat merkityksille ja merkitykset ohjaavat toimintaa.

Toisena kriteerinä on teorian *tasapainokäsite*, miten toiminta on tasapainossa arvioinnin tavoitteiden ja niiden merkitysten kanssa.

Kolmantena kriteerinä on *valtakäsite*. Uudistuksissa on ollut kyse vallan uusjasta, miten toimijat kokevat sen.

Neljäntenä kriteerinä on *aikakäsite*. Lisäksi arvioinnissa tukeudutaan soveltuvien osin muihin kompleksisuusteorian käsitteisiin.

## 4.3 Hallitusohjelmanperusteinen kehysohjaus

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtävälajeista. Jokainen hallitus muodostaa oman ohjelmansa, jolla ei ole vakiorakennetta (VM 2/2005, 116). Valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle (PL 62§). Tiedonannon käsittelyn päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvoston tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, jos keskustelun aikana on tehty epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille (PL 44§).

Valtiontalouden kehyspäättös on hallituksen päätös menojen enimmäismääristä sekä voimavarojen kohdentamiseen ja käyttöön sekä toiminnan suuntaamiseen liittyvistä tärkeimmistä linjauksista (VM 2/2005, 125).

Hallitus on päättänyt, että se antaa vuosittain kevätistuntokaudella eduskunnalle selonteon rullaavasti aina seuraavan ja sitä seuraavan kolmen vuoden valtiontalouden kehyksistä (VNK 18/ 2007, 99).

Valtiontalouden menokehys ja kehysohjaus ovat finanssipolitiikan pääohjausvälineet. Niistä ei ole lain eikä asetuksen tasolla kuitenkaan säädöksiä. Kehysohjaus oli 1990-luvulla valtiovarainministeriön kehittämä ja sen käyttämä talouden kokonaishallinnan strateginen ohjausväline. Perustuslakiuudistuksen jälkeen hallitusohjelma muodostaa hallitusohjelmaperusteisen kehysohjauksen, jolla ohjataan poliittis-hallinnollisesti sekä toimintaa että hallitaa valtiontalouden kokonaisuutta.

Hallitusohjelmaperusteisen kehysohjauksen idea on menotason sopiminen koko vaalikaudeksi. Menokehys perustuu toteutuneeseen menopohjaan, aiemmista päätöksistä johtuviin menopaineisiin ja hallitusohjelmassa sovittujen uudistusten tai leikkausten menovaikutuksiin. Tulopohja perustuu ensinnä talouden kehitysarvioihin ja toiseksi verotukseen ja velanottoon, jotka ovat joustavia poliittiseen harkinnan välineitä menojen ollessa kiinni.

Kompleksisuusteoreettisessa tulkinnassa hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelmasta sopiminen ovat bifurgaatiotila, vyöhyke determinismin ja vapaan valinnan välillä. Suomen poliittisessa järjestelmässä kaksi kilpailevaa pääpuoluetta tekevät monen ulkoisen tekijän ja polkuriippuvuuden rajoittamat päävalinnat. Ohjausjärjestelmäuudistusten jälkeen poliittisten intressien tasapainotus on tapahtunut hallitusohjelmaprosessissa neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Muutos oli talouden hallinnan ja myös käytännön politiikan kannalta huomattava verrattuna ennen uudiskautta vallinneeseen tilanteeseen. Talouden tasapainotus tapahtui ennen uudistuksia vuosittaisessa budjettiprosessissa. Hallitusohjelmaperusteisesta kehysohjauksesta on tullut politiikan ja talouden hallinnan ydinprosessi.

Jätteenmäen/Vanhasen I hallitus (2003–2007) oli ensimmäinen uuden perustuslain mukaisesti muodostettu hallitus. Se joutui esittelemään ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Uutta oli myös ohjelmaohjauksen omaksuminen ja hallituksen strategia-asiakirjan (HSA) virallinen käyttöönotto ohjausvälineenä. Uudistuksien sisäänajo tapahtui Vanhasen I hallituksen toimesta.

Vanhasen I hallituksen ohjelmasta tuli uudistuksen johdosta yksityiskohtainen ja pitkä. Vanhasen II hallituksen ohjelmaan tuli lisää sekä yksityiskohtia että pituutta. Ohjelma on politiikkaohjelmineen – niitä on kolme – 86 sivua pitkä. Holkerin hallituksen ohjelma oli 10 sivun pituinen vuonna 1987, Ahon hallituksen ohjelma 12-sivuinen. Lipposen I hallitus aloitti 20 sivun ohjelmalla ja Lipposen II hallitus jatkoi 25-sivuisella ohjelmalla.

Pääministeri Vanhanen kuvasi lehtihaastattelussa tapaansa ottaa hallinto johtoonsa: ”Johtamistavassani hallitusohjelman toteuttaminen on tietty kokonaisuus, jolla hallitus saavuttaa tavoittelemiaan tuloksia. Yksittäiset päätökset ovat osa koko-

naisuutta. Sen takia on äärimmäisen tärkeää, että ohjelmasta tehdään kokonaisuus ja sitä pyritään toteuttamaan johdonmukaisesti. Sen avulla saavutetaan vaikuttavuustavoitteet, jotka ovat hallitusta muodostettaessa olleet mielessä. – Punamulta-hallitus oli rakennettu kompromissi kompromissin päälle: yksi asia demareille, toinen asia keskustalle. Kun pelisääntöjä noudatettiin, se toimi hyvin ja tuotti tuloksia” (Vanhanen, HS-Kuukausiliite 9/2009, 37–39).

Seuraavat eri toimijoiden hallitusohjelmaa ja sen merkitystä koskevat kannanotot kohdistuvat tilanteeseen, jossa uudistukset on toteutettu, mutta uusien käytäntöjen hioutuminen on vasta menneillään.

### *Kansanedustajien käsityksiä hallitusohjelman merkityksestä*

Merkityksen näkökulmasta arvioiden voi katsoa, että eduskunnassa on tiedostettu hallitusohjelmaperusteisen ohjauksen merkitys. Suhtautuminen uuteen järjestelmään näyttää eduskunnassa olevan kansanedustajakannanottojen perusteella risti-riitainen. Toisaalta sitä kannatetaan ja halutaan kehittää ja toisaalta siihen suhtaudutaan epäilevästi.

*Kehysmenettely on ratkaiseva osa budjettiprosessille. Kun puhutaan kehyksistä, hallituksen liikkumavara kehysriihessä on suhteellisen pieni, koska kehysän pohjautuu hallitusohjelmaan (Ke, 4).*

*Kaikki tietää ja toteaa kehyksen merkityksen, mutta nyt se on johtanut siihen, että sitä enemmänkin kirotaan sillä tavalla, kun tullaan budjettiriihivaiheeseen ja kaikki onkin päätetty ja ei voi vaikuttaa. Kun se on ollut tietoinen idea, että kehys on se politiikan tekoväline, joka ryhdittää ja ryhmittää sitä, ei vain taloutta vaan toimintaa. Ei silloin pitäisi haukkua sitä, mikä on itse päätetty, vaan ryhtyä toimimaan sen mukaisesti (Ke, 8).*

*Aikanani kannatin kehysajattelua, koska se koettiin niissä olosuhteissa kurinpidollisena toimena, mutta yhä enemmän olen alkanut ajattelemaan ja kuunnelllessani hallituksen kommentteja, joista esimerkiksi tyypillisesti voi sanoa, että on pelivaraa tehdä sitä ja sitä vuonna 2010. Jos kysytään, mikä pelivara, kehyksen pelivara, toteutumaton pelivara, suunniteltu. Kovin kiinteä kehysajattelu ei sittenkään sovellu, ottaen huomioon, että maailman meno muuttuu entistä nopeampaan tahtiin (Ke, 121).*

Valtanäkökulma on oleellinen arvioitaessa uudistuksia koko eduskunnan kannalta. Yksityiset kansanedustajat arvioivat uudistuksia, miten ne tukevat uuden vaalikauden toimintaa ja sitä edeltävää vaalikampanjaa.

*Eduskunta käyttää budjettivaltaa, eduskunta haluaa määritellä ne prioriteetit, mihin satsataan, mutta valitettavasti eduskunnan määräysvalta on viime vuosina hyvin vähäinen ajatellen, että budjettivalta on hallituksella ja siellä taustalla tietysti budjettivaltaa käyttää – jos ei aivan suvereenisti niin lähestulkoon – valtiovarainministeriö. Sen seinien sisällä määritellään se, että mitkä Suomessa on prioriteetit ja mihin, esimerkiksi hallinnonalojen välillä on äärimmäisen vaikea vaalikauden kuluessa siirtää varoja niiden välillä. Ainoa milloin se voi tapahtua on hallitusohjelma (Ke, 10).*

*Meidän pitäisi olla paitsi muutosvalmiita, herkkiä tekemään vaalikauden aikana, jopa aika merkittäviäkin muutoksia ja se ei ole tämän kehysmenettelyn aikakaudella mahdollista (Ke, 10).*

*Meille on tullut hyvin tiukat ja tarkat hallitusohjelmat, jotka ovat nelivuotisoljelmia. Miten löydetään mekanismi, että se voisi vaikuttaa sen seuraavan tulevan hallituksen linjanvetoihin (Ke, 8).*

Tasapainonäkökulmasta arvioiden uuden ohjusjärjestelmän tavoite, poliittisesti strategisempi talousohjaus on vaikeasti sovittavissa eduskunnan toimintatapaan, jota hallitsee vuotuinen budjettikäsittely. Se on talousohjauksen perustuslaillinen ydinprosessi, jossa eduskunta tekee todellisia päätöksiä. Budjettiprosessi työllistää lisäksi eduskuntaa lähes ympäri istuntokausien, koska useasta lisäbudjetista on tullut lähes vakiokäytäntö. Budjetti on oikeudellisesti hallitusta ja hallintoa sitovaa varojen tai valtuuksien myöntämistä. Budjetin jokaisen noin 450 momentin päätososa on verrattavissa lakiin. Kehyselontekoihin liittyvä eduskuntakeskustelu on hallitusta ohjeistavaa poliittista keskustelua. Sen ohjeistava rooli näyttää toistaiseksi hakevan asemaansa.

*Budjettihan on täällä päänumero, koko syksy puidaan budjettia. Kehyksistä keskustellaan myöskin, mutta valitettavasti se kehyskeskustelu useimmiten menee alustavaksi budjetti toiveiden keskusteluksi. Sellainen kokonaistalouden aspekti jää siinä suhteellisen vähälle (Ke, 121).*

*Meillä pitäisi muuttaa eduskuntaryhmien eli poliittista vuosikalenteria ja me eletään tässä suhteessa historiallisten jäänteiden kanssa, että meillä ryhmät kokoontuu edelleen kaksipäiväisiin kesäkokouksiin tilanteessa, jossa budjetti on käytännössä kiinni ja sitten taas kehyskäsittely menee muutaman tunnin ryhmäkokouksessa. Sama synty koskee myös hallitusryhmiä eli kun kehys on poliittisesti paljon merkittävämpi asia kuin mitä on varsinainen budjetti, joka on kehyksen käytännön toimeenpanoa. Kyllä vuosikalenteri pitäisi muuttaa*

*siten, että suuruusluokkana helmikuussa olisi paljon vahvempi poliittinen valmistautuminen ja käsittely siihen kehysprosessiin. Pikku hiljaa siihen on tullut elementtejä mukaan sekä muodollisia että epämuodollisia, niin hallituksen puolelle ja hallituksen toimesta eduskuntaan päin kuin eduskunnan sisäisessä prosessissa, mutta aivan liian vähän (Ke, 8).*

Johtopäätöksenä eduskunnan suhteesta hallitusohjelmaperusteiseen ohjaukseen voi katsoa, että uudistuksesta on kulunut ensinnäkin varsin lyhyt aika. Toiseksi se ei ole järkyttänyt eduskunnan talousohjauksen ydinprosessia, budjetista päättämistä kuin välillisesti. Uudistuksen tästä osasta ei ole käyty merkittävää eduskuntakeskustelua. Se odottaa vielä tulemistaan, vain eduskunta itse voi päättää, miten se hyödyntää uudistuksia. Uuden välineen merkitystä on arvioitava osana kokonaisuutta, jonka arvioinnin esitän jatkossa.

Hallitusohjelmaperusteisen kehysohjaus on hallituksen, valtiovarainministeriön ja ministeriöiden yhteinen strateginen työväline politiikan toimeenpanossa ja talouden hallinnassa. Ministerit, valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden virkamiehet ovat tiedostaneet ja sisäistäneet tämän poliittis-hallinnollisen ohjussäilyneen yleisen merkityksen.

#### *Ministerien arviointia hallitusohjelman ja kehyksen merkityksestä:*

*Ministerin tärkein työväline on kehysbudjetti. Totta kai hallitusohjelma on tärkein, mutta mihin usein viitataan ja minkä toteutumista seurataan, on kehys. Se on väline, jossa pystyy liikuttelemaan suurimpia palikoita, rahallisia eriä. Kehys on jatkuvasti omassa mielessä, kun miettii mitä pitää tehdä toisin. Aina miettii, paljonko kehyksessä on varaa ja paljonko sinne pitäisi tehdä varaa ja mistä se tehdään. Kehys on oikeastaan tärkein. Hallitusohjelma on tietenkin tärkeä, mutta kun hallitusohjelma on kertaalleen ajettu sisään kehykseen pääsääntöisesti. Hallitusohjelma on tyhjennetty kehykseen ja sitä seurataan (M, 17).*

*Ilman muuta hallitusohjelma on kaikkein keskeisin, mitä siihen on kirjattu ja siinä olevat hankkeet. Toisena tulee kehyspäätökset. Nämä ovat ministerin työn kannalta keskeiset (M, 19).*

*Ministerin tehtävä on toteuttaa hallitusohjelmaa ja hankkia hallinnonalalle riittävä rahoitus ja siitä päätetään kehysneuvotteluissa. Sen jälkeen lisärahoitus on vääntöä VMn kanssa (M, 18).*

*Ainoa, jonka koen näistä ohjausvälineistä omalta kannaltani merkittäväksi, on hallitusohjelma ja kehysohjaus. Hallitusohjelmassa kerrotaan, mitä pitää tehdä. Se on tietyn tyyppinen ministerin raamattu ja se pitää toteuttaa ja sen mukaan olen pyrkinyt organisoimaan touhuni täällä (M, 31).*

*Kehysohjaus on tärkein, koska kuitenkin iso osa toimenpiteistä vaatii rahaa, se on tietenkin se, jossa yhteen sovitetaan toiveet ja tarpeet olemassa oleviin realiteetteihin, jolloin joudut väkisin tekemään painopisteen valintoja (M, 31).*

*Kyllä se on tärkeää, mihin hallitus sitoutuu vaalikautensa alussa, minkälaista finanssipolitiikkaa noudatetaan. Se tietysti on tärkeää ja silloin kai on ilman muuta selvää, että kehys nousee arvoon arvaamattomaan. Jos on päätetty, että kehykset on tällaiset, vaatii erityisiä perusteita ryhtyä katsomaan niitä uudelleen (M, 13).*

Valtiovarainministeriön virkamiehillä on kehysohjauksen kehittäjänä yli kahden vuosikymmenen näkökulma ohjausjärjestelmän merkityksen arviointiin:

*Hallitusohjelman merkitys on kasvanut tavattomasti ja se otti maksiminsa vuosi sitten. Kehyksistä on tullut tietyllä tavalla tärkeämpi kuin budjetista ja vielä niin, että ainakin viimeisimpien kokemusten mukaan hallitusohjelma jo pitkäksi lyö lukkoon suoraan kehyksetkin monien merkittävien asioiden osalta. Budjetin valmistelu on monelta osin kirjaamista. Todetaan, mitä neuvoteltiin ja pannaan eurot momentille, ei kauttaaltaan, mutta pitkälti näin. Jos kehyksistä tulee ns. jumalan sanaa, ei voida virheitä korjata, vaikka ne virheiksi todettaisiin. Se alkaa kangistaa julkisen talouden hoitoa tavalla, joka ei ole kenenkään intressissä (Vv, 38).*

*Kehysten merkitys on kasvanut valtavasti ja kehysten sitovuus on erinomainen asia, joka on merkinnyt sitä, että myös kehysten arvostus ja noudattaminen ja sitovuus on kasvanut kkaiken aikaa. Aika poikkeuksellista on se, että tehdään merkittäviä kehyksen ylitysyhtymiä tai ehdotuksia. Kyllä sillä on ollut hyvä vaikutus järjestelmän hallittavuuteen. Nyt kun tähän kehykseen liittyy tuottavuuselementtistä voimakkaammin, se merkitsee sitä, että kehysprosessi on vahva (Vv, 39).*

*Hallitusohjelma vaikuttaa huomattavasti, jos ajattelee nykyisen hallituksen ohjelmaa. Siinä tapahtui useilla sektoreilla painopistemuutoksia, jos vertaa aikaisemman hallituksen ohjelmaan. Hallitusohjelmalla on suuri vaikutus.*



*Kehysten asema tai se rooli ei ole mitenkään tarkasti säännelty missään lakitasolla ja tämän on tietääkseni tietoinen ratkaisu, ettei ole haluttukaan tehdä kehyksistä aina samalla tavalla sovellettavaa menettelyä, vaan se on poliittinen työkalu, jota voidaan soveltaa eri tavalla, sen mukaan kuin hyväksi nähdään (Vv, 63).*

Ministeriöiden virkamiehet ovat hallitusohjelman ja kehyksen soveltajia:

*Hallitusohjelman merkitys on meille erittäin iso. Siinä näkee, että 20 vuoden aikana on tapahtunut iso muutos. Ne on hyvin tarkkoja. Hallitusohjelman toteutumista seurataan hyvin tarkasti. Hallitukset pitää huolta siitä, että hallitusohjelmataavoitteet toteutuu. Seuranta varmistaa sitä, että joutuu raportoitmaan onko asialla tehty ja mitä on tehty (Mv, 127).*

*Muutoshan on suunnaton, meillähän oli 90-luvun alussa sellainen hallitusohjelma, jossa ministeriön asioita oli täsmälleen yksi kappale. Se oli ainoa ohjauskuvio hallitusohjelmassa. Nyt kenttä on aika tavalla katettu ja koko hallitusohjelman syntyprosessi on sellainen, että voi sanoa, että kaikki hallinnonalan olennaiset näkökulmat näkyy hallitusohjelmassa (Mv, 219).*

*Kehykset, lainsäädäntö ja budjetti, niiden pitäisi muodostaa kolmio, joka pelaa koko ajan yhteen. Jos siihen halutaan strategiaa mukaan, se pitäisi saada synkattua tähän olemassa olevaan kovaan ohjausjärjestelmään eikä yrittää jotain muuta. Kehysmenettely on saanut sen roolin, että kun hallitus luo ekat kehyksensä niin tosiasiaa niiden mukaan mennään (Mv, 162).*

*Kyllä lähtökohta on se, että kaikki tehdään nykyisin kehyksen sisällä. Jos on kysymys hallituksen päättämästä priorisoinnista, VM vetoaa kehyksiin. Tärkein päätös on, että kehysohjaus pitää. Kun hallitus tulee ja päättää uudet kehyksensä, siihen on vaikea saada muutosta. Siinä on pieni liikkumavara. Kyllähän kehyksiin vetoaminen ja sen merkitys on iso. Se on VM:n peruskanta (Mv, 127).*

*Jos ottaa arviotavaksi tämän kehysohjauksen, joka on VM:n ja hallituksen keskeinen finanssipoliittinen ohjausvälinen, kyllähän se asettaa meille rajat. Se on kaikkein keskeisin (Mv, 219).*

*Eri hallitusten aikana poliittinen tahto toteuttaa hallitusohjelman asioita tapahtuu eri tavoin, eli riippuu hallituskoalitiosta ja ministeriöistä, miten voimakas poliittinen käsiohjaus on eri asioissa on (Vrv, 175).*



Kehysohjausta on harjoitettu neljä hallituskautta, hallitusohjelmaperusteista ohjausta kuitenkin vasta vajaat kaksi kautta. Kaikki ohjausosapuolet tunnustavat kehysohjauksen merkityksen ja toimivat sen mukaisesti.

Hallitusohjelmaperusteinen kehysohjauksen ansiota on ensiksi sen tuoma pitkäjänteisyys, toiseksi sen antama työrauha. Toisaalta on katsottu, että se jäykistää toimintaa.

*Ministerin mielestä kehysohjauksessa on kaksi erityistä haastetta. Ensimmäinen niistä liittyy siihen, että vaikka useammalle vuodelle eteenpäin tapahtuva kehysohjausmenettely on tuonut paljon hyvää ja hallittavuutta, se toisaalta uhkaa kaavoihinsa kangistaa niiden inputtien, niihin reagoimisen, jotka tulee hallinnon sisältä tai toimintaympäristöstä. Tästä syystä sekä kehysohjauksessa että budjettiproseduurissa pitää pystyä mahdollisimman aikaisin varautumaan niihin uusien välttämättömyyksien tunnistamiseen, jotka haluaa tai pitää saada läpi välttämättä. Joskus ne on tehtävissä hallinnonalan sisällä, joskus ne vaativat rahaa enemmän. Vielä vähän aikaisemmin kuin ennen pitää tunnistaa tärkeät asiat, jotka tarvitaan vuotta 2010 silmällä pitäen. Asioiden hoidon ministeriön isojen linjojen tulosohtausmetodiikan on uusi kehysmenettely pannut uusiin puihin. Kehysmenettely on olennainen, että pitäisi katsoa pidemmälle, millä tavalla voimavaroja laitetaan (M, 24).*

Koko hallituskaudeksi päätetyn ohjelman ja kehysten antamalla työrauhalla tai ehkä paremminkin aikaresursseilla on huomattava merkitys ministerien työssä, jotka joutuvat jakamaan aikansa sekä kotimaan että EU-asioihin ja myös yhä useammin monen ministerin kohdalla globaalitason asioihin. Toisaalta kiinteällä ohjelmalla on kääntöpuolensa, se heikentää reagointikykyä.

*Ministerille ohjausjärjestelmät on myös sellaisia, jotka tuo tiettyä työrauhaa. Kun ne on kerran päätetty, niistä on kerran sovittu, niiden taustalla on jokin logiikka, sen jälkeen niistä ei tarvitse jatkuvasti napista. Ainahan sitä pientä keskustelua on, mutta kyllä se myös rauhoittaa tilannetta (M, 17).*

*Hallitusohjelman merkitys on kasvanut entisestään. Kun on saavutettu poliittinen yhteisymmärrys enemmistöhallituksen hallitusohjelmasta, sitä käyteään keskeisenä ikään kuin vetoomuspohjaisena asiakirjana. Siinä pysytään, mitä hallitusohjelmassa on sovittu, ettei se ole ikuista venkoilua. Siitä on tullut entistä keskeisempi poliittisella puolella (M, 13).*

*Ministerin ohjausvälineenä yksi on ylitse muiden ja se on hallitusohjelma. Kauden alussa ja matkan varrella kyllä itse henkilökohtaisesti palaan katsomaan*

*niitä hallitusohjelman kirjauksia ja käydään läpi sitä, millä tavalla ja millä vauhdilla olemme lähteneet toteuttamaan niitä uusia avauksia, joita hallitusohjelmaan sisältyy. Hallitusohjelmaa noudatetaan, se on lähtökohta. Kun on itse ollut hallitusohjelmaa tekemässä, koettaa katsoa myös muille tonteille, että sitä noudatetaan (M, 28).*

Hallitusohjelmaperusteisen kehysohjauksen hallinnollinen ongelma on, että useat hallitusohjelmassa päätetyt tavoitteet ovat poikkihallinnollisia, mutta kehykset ovat ministeriökohtaisia, poikkeuksena ovat kolmelle ns. politiikkaohjelmalle myönnetty rahat.

*Kehysohjaus on tuonut paljon hyvää, mutta kehysohjauksen myötä sektorirajojen yli katsominen on heikkoa tällä hetkellä (Vv, 87).*

*Monet keskeiset tavoitteet esim. lasten ja nuorten hyvinvointi, terveyden edistäminen ja yrittäjyys, jotka on asetettu hallituksen yhteiseksi tavoitteeksi, millä tavalla voidaan katsoa, että kaikki ministeriöt toimii yhdensuuntaisesti ja tehdään toimia, että vaikka ministerit tapaa kokouksissa, riittääkö se. Kaiken kaikkiaan miten hallituksen strategiat saadaan toimimaan, se huolestuttaa (M, 21).*

*Tyypillinen poikkihallinnollinen esimerkki on ilmasto- ja energiakysymykset ja Itämeri vahvana teemana. Venäjä esiintyy hyvin monella tavalla muutoin kuin meidän näkökulmasta. Meidän pitää asettaa tavoitteet, jotka voidaan a) saavuttaa meidän toiminnalla ja b) ne voidaan saavuttaa tavalla, jota me voidaan arvioida tavalla tai toisella. Pelkästään tämän toteaminen, on paljon sanottu, koska siihen ei ole totuttu ja kaiken tämän poliittisen tahdon ilmauksen, jonka varassa toimimme, sen muuttaminen käytännön toimenpiteiksi, on vaativa tehtävä (Mv, 117).*

Valtanäkökulmasta katsottuna uudistuksessa siirtyi sekä strategista että erityisesti operatiivista taloudellista toimivaltaa ja ministerille ja ministeriöille. Toimivallan käytössä näkyy vielä olevan omaksumisongelmia sekä ministeriöissä että valtiovarainministeriössä.

*Ministerin mukaan on sanottava, että kun kehysvääntö on tehty, sen jälkeen pyritään noudattamaan loppusummaa, joka kehyksessä on määritelty ja liikumavara on aika pieni. On hyvin vaikeaa, että oman kehyksen puitteissa ja sisällä tehtäisiin merkittäviä muutoksia ja painopistevaihdoksia. Tässä kyllä itseänikin soimaan, että kyllä niin paljon helpommin mennään kuitenkin teke-*

*mällä pieniä viilauksia, mutta mennään aika paljon vanhoilta pohjilta. Koen, että kuitenkin ministeriön loppusumman sisällä ministeriöllä olisi mahdollisuus tehdä radikaalimpiakin painopistemuutoksia, mutta sisäisestä langanvedosta johtuen ne on vaikean takana (M, 29).*

Ministeriöiden sisäisessä langanvedossa on helppo vedota myös valtiovarainministeriön vaihtelevaan toimintatapaan. Näyttää siltä, että valtiovarainministeriö ei kai-kin osin toimi, kuten se opettaa:

*Yritin sopia VMn kanssa, että puhutaan aidosti kehyksistä. Laitetaan tietty summa, jonka puitteissa voitaisiin katsoa, mitä laitosten kanssa tehdään. Tosi-asiallinen tilanne on se, että mitään kunnollista muutosta ei saada aikaan sisäisin siirroin kehysneuvotteluissa. Koko kehysmenettely on tavallaan toinen budjettikierron. VMn puolella on paljon opittavaa (Mv, 187).*

*VMn rooli on väärä, että he rupeavat ronkkimaan virastoja ja virastossakin vielä yksittäisiä toimintoja. VMn pitäisi pysyä omalla päätöksentekotasollaan kehyksissä, mutta ei se tahdo pysyä (Mv, 128).*

Uuden ohjaustavan yleisongelmana näyttäisi olevan suhtautuminen perushallintoon. Sen ongelmat eivät politiikkoja tunnu kiinnostavan ja silloin voimavarat perushallinnolle jakaa valtionvarainministeriö perinteisillä kaavoillaan.

*Kehysmenettely ei oikein tahdo ymmärtää perushallintoa. Painopisteitä haetaan juuri ydinvaltiotehtävien ulkopuolelta ja henkilöstöpainotteiset tehtävät ovat vaikeuksissa. Inflaatiotyypiset hintatekijät syö tätä meidän pohjaa, se on meidän suuri dilemma, josta on aika vaikea poliittisella tasolla puhua. Ei ole kovin raflaavia kysymyksiä tämäntyyppiset kustannuspaineet ja niiden selvittäminen Väkeä joudutaan koko ajan vähentämään ja virastojen liikkumavaran kapeneminen on pitkä trendi (Mv, 220).*

Talousohjauksen näkökulmasta voi kuitenkin arvioida, että kehysmenettely on kohtuullisen hyvin tasapainossa sille asetetun kokonaishallintatavoitteen kanssa. Siihen liittyvät ongelmat ovat toiminnallisia, eivät rakenteellisia.

*Kehyspolitiikan uudistaminen, siitä aina puhutaan paljon ja olen sitä miettinyt, mutta en ole päässyt johtopäätökseen, pitääkö sitä uudistaa ja miltä osin. Eduskunta on lausunut, että kehykset pitäisi tulla joka toinen vuosi eikä joka vuosi. Siinä on oma järkensä, mutta toisaalta nähdään, että osa hallitusoh-*

*jelman kirjauksista, kuten esimerkiksi ilmasto- ja energiapoliittinen ohjelma. Sillä ei ole kehysmerkintää vielä ja se valmistuu silloin, kun valmistuu ja jos se syö rahaa, sille pitää pystyä tekemään kehykseen tilaa ja sen takia vuotuinen kehystarkastelu on tässä mielessä perusteltu.*

*Kehysten kohdalla siitä aina keskustellaan, onko ne liian jäykkiä, jäykistääkö ne talouspolitiikkaa, mutta ei kovin paljon kuitenkaan. Periaatteessa kaikki tietää, että poliittisilla päätöksillä ratkaisuja voidaan muuttaa, mutta kaikki myös tietää, että se ei ole helppoa ja se ei ole autuaaksi tekevä asia, jos jotain mittaria muuttaa, tulopuolella pitää olla järkevä odotusarvo, fundamentit ovat täysin muuttuneet (M, 17).*

*Kehysten asema tai se rooli ei ole mitenkään tarkasti säännelty missään lakisäädöksellä ja tähän tietääkseni tietoinen ratkaisu, ettei ole haluttukaan tehdä kehysistä aina samalla tavalla sovellettavaa menettelyä, vaan se on poliittinen työkalu, jota voidaan soveltaa eri tavalla, sen mukaan kuin hyväksi nähdään (Vv, 63).*

Valtiovarainministeriössä ollaan Vanhasen II hallituksen ohjelmaprosessiin kehyksen osalta tyytyväisiä:

*Esitimme kehykseen useita tarkistuksia ja kyllä niistä pääosa tuli uuteen hallitusohjelmaan. Joitakin asioita tuli vähän toisin tai jäi tulematta, pääosa tuli sen mukaan, mitä ehdotettiin ja on tähän saakka toiminut hyvin. Finessejä vähän muutettiin, osakemyyntitulo muuttui toisenlaiseksi, vähän summia muuteltiin, mutta mitään merkittävää eroa ei ole. Joustonvara pikkuisen supistui, me esitettiin 300+300, niin siihen tuli alun perin 300+200. Periaatteessa esitys on viety käytäntöön. Olemme tyytyväisiä (Vv, 50).*

Tasapainonäkökulmasta arvioituna hallitusohjelmaperusteisen kehysohjauksen suurin ongelma näyttäisi liittyvän hallitusohjelman kokoamisprosessiin. Se vaikuttaa vielä olevan kaukana tasapainosta ohjelman merkityksen kanssa. Itse prosessiin näyttäisi liittyvän ongelmia, jotka heijastuvat seurausvaikutuksina ohjelmaan ja siltä osin koko vaalikauden hallitustyöhön.

*Hallitusohjelmalla on myöskin sellainen rooli, että hallituskauden alussa, kun pöly Säätytalolta on laskeutunut, huomataan, että sinne on livahtanut joitakin erikoisuuksia, mutta siitä huolimatta kynnys siihen, että jätettäisiin toteuttamatta tai toteutetaan toisella tavalla hallitusohjelmassa aika selkeästi sanottu joku toimeksianto, kynnys on erittäin korkea (M, 28).*

*Aikaisemmin hallitusohjelmia tehtiin, mutta ne tehtiin enemmän ikään kuin ministeriössä valmistelun alla olevien suunnitelmien legitimointia ajatellen ja poliittisten puolueiden kontribuutio oli kommentoida ja ottaa lukuun, mitä ministeriössä oli seuraavaa vaalikautta varten valmisteltu ja se oli hyvin ministeriö ja virkamiesvetoisempaa hallitusohjelman eri osioiden kohdalla. Näissä äskeisissä hallitusneuvotteluissa edelliskeväältä ensimmäistä kertaa se Asta Öhön valmisteltiin hallituspuolueiden keskeisissä neuvotteluissa. Tiedän myös muiden sektoreiden osalta näin olleen asianlaidan, että puolueissa tapahtunut valmistelutyö oli keskeisemmässä roolissa kuin aikaisemmin (M, 14).*

*Hallitusohjelma asiakirjana on ongelmallinen, koska sen synty tapa on edelleenkin hyvin sattumanvarainen. Siihen vaikuttaa hyvin monenlaiset tekijät, jotka eivät kumpua traditionaalisesta suunnitteluajattelusta ja jatkuvuudesta. Sinne kirjataan eri hallinnonalojen tavoitteita epäyhtenäisellä tavalla (Mv, 118).*

*Voisi sanoa, että hallitusohjelma sisältää hyvin monenlaisia elementtejä, joilla on merkitystä ministeriölle. Siellä on enemmän tai vähemmän tarkasti ja yksityiskohtaisesti kirjoitettu osuus, joka näyttäisi koskevan yksinomaan yhtä ministeriötä. Kaikissa muissa jaksoissa on tavoitteita, jotka koskevat enemmän tai vähemmän muita hallinnonaloja kuin niitä joihin se ensisijaisesti tarkoitettu (Mv, 117).*

Hallitusohjelman merkityksen kasvu on muuttamassa kokoamisprosessin luonnetta. Ministeriöissä on tiedostettu muutos ja se näyttää vaikuttaneen myös ministeriöiden strategiatyöhön.

*Hallitusohjelma on sekä ministeriölähtöistä että politiikkalähtöistä. Poliittiset puolueet aina kysyy, mitä on ajankohtaista ja tavallaan ottaa vauhtia siitä jatkumosta, joka monissa asioissa on, Itämerikysymykset ja ilmasto-ongelmat ja nämä ongelmat eivät poistu hyvin äkkiä esityslistalta. Silloin taustaksi selvitetään, missä mennään nyt (Mv, 153).*

*Ministeriön tehtävänä on tuottaa perusteltuja pohjapapereita hallitusneuvottelujen varten. Poliittiset puolueet käyvät keskustelua siltä pohjalta. Ministeriön tehtävä on tuottaa niin paljon kuin mahdollista tilannetietoa ja tietoa siitä, mitä on tehty. Ohjelmassa voidaan nähdä aika lailla sitä mikä on ministeriössä tuotettua, mutta muutettuna poliittiseksi päätökseksi (Mv, 217).*

Kaikissa ministeriöissä tehdään strategiatyötä, mutta se on kuitenkin suhteellisen uutta. Ministeriöiden erilaisista tehtävistä ja työn uutuudesta johtuen eri ministeriöiden valmiudet tukea hallitusohjelmaprosessia vaihtelevat.

*Virkamiestyönä on valmistunut pitkän tähtäyksen strategia, jota on uudistettu aika ajoin. Se haarukoi meidän sektorin erinomaisella tavalla. Seuraava on hallitusohjelma. Siinä on se hyvä puoli, että ne on viimeisten hallitusten aikana olleet sellaisia, että niitä noudatetaan ja toteutumista valvotaan. Kaikessa toiminnassa lähdemme siitä, että strategia on siinä taustalla, joka kestää kaikki hallitusohjelmat, hallitusohjelmassa on painotukset, joita viedään eteenpäin (Mv, 187).*

*Meilläkin on tehty strategiatyötä 2000-luvun taitteesta ja kyllä strategiatyön tulokset tuodaan hallitusohjelmaprosessiin jo sitä kautta kun puolueet tekevät vaaliohjelmia. Seuraavassa vaiheessa ainesta välitetään puolueille erityisesti hallitusneuvotteluvaiheessa hallituksen muodostajapuolueille hyvin aktiivisesti. Se on strategiatyön hedelmiä. Aina tulee ilman muuta jonkun verran ainesta ja täsmentävää ainesta ja kaikkea muuta poliittiselta taholta, mutta on nähty, että virkamieskoneiston tulee tuottaa keskustelun pohjaksi ne asiat, jotka nähdään ministeriössä tärkeiksi ja keskeisiksi (Mv, 220).*

*Ministeriön pitäisi kyetä hahmottamaan strategiaansa aina, ehkä kaksi hallituskautta on sopiva, ehkä puhutaan kymmenen vuoden aikahorisontista. Strategia ei voi olla staattinen asiakirja, vaan sitä pitäisi tarkastella jatkuvasti ja jos tulee jotain esim. toimintaympäristö shokkeja, strategia pitää tarkistaa, joka vuosi. Ongelma on, mikä on ministeriön strategia. Meillä on suunnittelun taustalla meidän strategia-asiakirjat, jossa on hallitusstrategia ja siihen liittyvät alastrategiat eli pitkän aikavälin, joka tällä hetkellä ulottuu vuoteen 2025 (Mv, 145).*

*Ministeriön strateginen suunnittelujänne on kaksivaiheinen. Suunnitelmaa tarkistetaan joka toinen vuosi. Toimintaympäristön muutosten arvio yleisimmin 10–15 vuotta. Siinä ei muutama vuosi paljon tee. 2015 on esim. ollut sellainen vuosi, jota käytettiin vielä pari vuotta sitten, nyt käytetään jotain vuotta 2020–2025 (Mv, 182).*

Ministeriöiden ohella eduskunnassa on nähty muutoksen merkitys, kuten edellä olevista kansanedustaja lausunnoista ilmenee. Kansanedustajat avustajineen pyrkivät osallistumaan mahdollisimman leveällä joukolla hallitusohjelman valmisteluun.

Näyttää kuitenkin siltä, että todella voimakas vaikutuspaine hallitusohjelmaan tulee suurten etujärjestöjen taholta.

Ministeri Wallinin mukaan neuvotteluihin osallistuvien ihmisten ja heidän edustaminen tahojen määrä on kokoajan kasvanut. Varsinaiset hallitusneuvottelijaryhmät ovat laajentuneet, osittain työryhmyöskentelyn myötä, ja taustajoukoissa on aikaisempaa enemmän sekä kansanedustajia että eturyhmien edustajia. Vanhasen II hallituksen ohjelmaneuvotteluissa oli työmarkkina- ja joillekin muille suuremmille järjestöille järjestetty ensimmäistä kertaa myös omat yhteiset tilat, joista käsin asiantuntija- ja ”vaikuttamispalveluja” tarjottiin suoraan hallitusneuvottelijoille” (Wallin 2008, 108).

Ministeri Wallin, jolla on kokemusta molemmista Vanhasen hallituksista, käsiteli Kanavassa (2/2008) Vanhasen II hallituksen nykyistä hallitusohjelmaa kysymyksen muodossa: ”Hallitusohjelma – tiekartta vai hirttosilmukka?” Wallinin mukaan ”Vanhasen I hallituksen 60 sivua pitkää ohjelmaa pidettiin pituutensa osalta kipupaperina. Vanhasen toisen hallituksen ohjelma on 86 sivua pitkä. Ohjelma muodostaa niin massiivisen, tavoitteista ja eritasoisista lupauksista muodostuvan kokonaisuuden, että niiden täyttäminen on haasteellisempaa kuin koskaan.

Taustalla on tietysti raha. Hallitusohjelmissa käytetyimpiä sanoja ovat ”kehittää”, ”vahvistaa” ja ”parantaa”. Liian moni tällainen kohta jäi kuitenkin – myös aikasyistä – ilman yksilöityä kustannusarvioita tai tarkempaa erittelyä siitä, mitä parantamisella tarkoitetaan – Poliittisessa toimintaympäristössä tapahtuu jatkuvasti nopeatkin muutoksia, jotka vaativat niin henkilö- ja aikaresursseja kuin poliittista liikkumatilaa. Liian monisanaisestä hallitusohjelmasta tulee tällöin riippakivi (Wallin 2008, 109).

### *Hallitusohjelma-perusteisen kehysohjauksen arviointia*

Triangulaation mukaisesti arvioituna näyttää siltä, että haastattelututkimuksen havainnot ovat linjassa rakenne- ja välinetutkimusosion havaintojen kanssa. Tästä voi päätellä, että kehysohjausmenettely on kohtuullisen hyvin tasapainossa sille talouden kokonaishallintatavoitteen kanssa.

Ohjausvälineen hallitusohjelmaosioon näyttäisi sen sijaan liittyvän joitakin ongelmia ja siltä osin ohjausväline kokonaisuudessaan näyttäisi vaativan kehittämis-toimia.

Aikanäkökulmasta arvioituna Vanhasen II hallitus on kokenut kovan ympäristöshokin. Hallitus aloitti hyvän taloudellisen ajan hallituksena, mutta aika muuttui dramaattisesti talouskriisiksi. Hallitus yrittää kuitenkin pitää ohjelmastaan tiukasti kiinni. Poliitiikkariihessä (23.–24.2. 2009) hallitus käsittelee toimenpiteitä, joita tarvitaan hallitusohjelman hyväksymisen jälkeisen toimintaympäristön muutoksen



vuoksi sekä hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi (VNK 14/2009, 5). Budjettiriihessään elokuussa 2009 hallitus ratkaisi ruuan arvonlisäverokysymyksen pitäen ohjelman sanasta kiinni ”luovalla tavalla”. Hallitusohjelma nykytavalla sovelluttuna näyttäisi olevan epätasapainossa ajassa tapahtuvien muutosten kanssa.

Pääministeri Vanhanen pohti marraskuussa 2009 kehysten merkitystä Verkkoapilan haastattelussa. Vanhasen mukaan valtion menokehykset ovat toimineet viime vuosina kohtuullisen hyvin valtion menojen kasvun hillitsemisessä. Toisaalta ne ovat hänen mielestään suorastaan epä-älyllinen väline talouspolitiikan johtamiseen kriisitilanteessa. Vanhanen katsoi, että seuraavaa vaalikautta ajatellen kehyksistä olisi hyvä käydä keskustelua. Kesken vaalikautta sääntöjä ei kuitenkaan muuteta, varsinkin kun juuri saimme luottoluokittajilta parhaan mahdollisen arvosanan, joka takaa meille satoja miljoonia halvemmat korkokulut kuin olisi, mikäli linjamme johdonmukaisuutta epäiltäisiin (Verkkoapila 28.11.2009). Pääministerin lausuntoa on vaikea ymmärtää. Kehyshän on täysin poliittinen ohjausväline samoin kuin hallitusohjelma.

Viikkoa myöhemmin Tasavallan presidentti Halonen katsoi, että ”hallitusohjelmasta on tullut pysyvämpi kuin perustuslaki ja tuntuu, että vaikka maailmassa tapahtuisi mitä, täytyy mennä tämän ohjelman mukaisesti. Vähän pienempi tarkkuus voisi olla elämälle läheisempää” (SK 49, 4.11.2009).

Hallitusohjelman muodostamisprosessiin näyttäisi sen merkityksen kannalta liittyvän vielä liian paljon sattumanvaraisuuksia. Hallitusohjelman muodostaminen on vapaa, poliittiseen harkintaan perustuva tilannekohtainen prosessi. Siitä huolimatta olisi ehkä perusteltua jäsentää prosessille ohjeellinen rakenne.

Ministerien näkökulmasta hallitusohjelma on ensisijassa hallituksen poliittinen ohjausväline. Se pitäisi kuitenkin nähdä hallituksen poliittis-hallinnollisena strategisena ohjausvälineenä. Tämä kokonaisnäkökulma näyttää jäävän ohjelman kokoamisprosessissa vielä toisarvoiseen asemaan. Hallitukset toimivat vaalikauden tavoitteilla ja hallinto vähintään 2–3 hallituskauden aikajänteellä. Virkamiesten mukaan ministeriön pitäisi kyetä hahmottamaan strategiaansa aina, ehkä kaksi hallituskautta on sopiva, ehkä puhutaan kymmenen vuoden aikahorisontista. Hallitusohjelman muodostamiseen liittyy poliittis-hallinnollinen perusjännite hallituksen ajankohtaisten tavoitteiden ja ministeriöiden jatkuvuustavoitteiden välillä. Jännitteen yhteensovittaminen näyttää toistaiseksi olleen sattumanvaraista.

Hallitusohjelmaperusteisesta kehysohjuksesta käytävälle keskustelulle antaa vertailupohjaa myös Minna Tiilin väitöstutkimus ”Ministers as strategic leaders? Strategic steering after NPM reforms in Finland” (Tiili 2008). Se koski Lipposen hallituksen kausia v. 1995–2003. Tiilin mukaan kaiken kaikkiaan Lipposen hallitusten ohjelmat olivat laajoja ja moniaineksisia eikä niissä ollut systemaattista pyrkimystä esittää kunkin politiikkalohkon strategista tavoitetta. Analysoimalla strategisen



poliittisen ohjauksen dokumentteja voidaan vetää se johtopäätös, että hallituksella ei ollut tietoista pyrkimystä tehdä strategisia valintoja. Strategisen ohjauksen perusta on hallitusohjelmassa, joka ei kyennyt erottelemaan strategisia tavoitteita. Hallitusohjelman johdanto kyllä nosti esiin keskeisimmät tavoitetilat keskeisimmät tavoitetilat, mutta niitä ei käsitelty hallituksen strategiasalkussa tai kehysmenetelystä (Tiili 2007, 5).

Väitöstutkimuksensa päätteeksi Tiili viittaa ensin kansainvälisiin tutkimuksiin: "Pollitt and Bouckaert (2004, 156) have stated, There is an absence of evidence concerning the willingness to become the 'strategic managers' of their portfolios" ja päätyy loppuarvioon: "The present study has explored the Finnish case in detail and no evidence was found to overrule this general statement by Pollitt and Bouckaert" (Tiili 2008, 130).

Tiilin tulkinta on linjassa hänen haastatteluhavaintojensa kanssa. Tiililtä jäi puuttumaan tutkimuksessaan kuitenkin avainministerien haastattelut, ne olisivat todennäköisesti muuttaneet tulkintaa jonkin verran toiseksi. Tiilin tutkimus on sikäli merkittävä, että se kuvaa hallituksen johtamista ennen v. 2003 muutosta.

Seuraavan hallituksen kokoamisvaiheessa ollaan talouspoliittisesti vaikeammassa tilanteessa kuin Vanhasen molempien hallituksia muodostettaessa. Toisaalta ohjelman kokoajilla on käytettävissään kehysohjauskokemusta Lipposen I hallituksesta lähtien ja Vanhasen kahden hallituksen ajalta hallitusohjelmaperusteista ohjauksesta. Kokemukselliset lähtökohdat toimivan ohjausvälineen muodostamiseen ovat olemassa.

#### 4.4 HSA – Hallituksen strategia-asiakirjan merkitys

Hallituksen strategia-asiakirja (HSA): Hallituksen strategia-asiakirja on hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan väline. Strategia-asiakirjaan sisältyvät politiikkaohjelmat ja muut hallituksen poikkihallinnolliset politiikat sekä vuosittaiset suunnitelmat ja toimenpiteet hallitusohjelman toteuttamiseksi. Strategia-asiakirja korvaa aiemmin hallitusohjelman seurannassa käytetyn hankesalkun. Strategia-asiakirja liittyy ohjelmajohtamismalliin, jolla uudistetaan hallitusohjelman toimeenpanoa ja seurantaa. Strategia-asiakirja sisältää politiikkaohjelmien ja muiden poikkihallinnollisten politiikkojen tarkennetut ja seurattavissa olevat vaikuttavuus- ja muut keskeiset tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi (VM 2/2005, 116). Hallituksen strategia-asiakirjassa määritellyt toimenpiteet toteutetaan annetun vaalikauden määräraha-kehysten puitteissa (VNK 18/2007, 9).

Hallituksen strategia-asiakirjaa ei ole lain eikä asetuksen tasolla säädetty.

HSA on sisäänajovaiheessa. Se otettiin ensi kerran käyttöön Vanhasen I hallituksen toimesta ja se täsmentyi Vanhasen II hallituksen strategia-asiakirjassa.

Virkamiesnäkökulma nykyisen HSA:n syntyyn:

*Hallituksen strategiaohjauksessa on kokeiltu strategia-asiakirjan laajennettua versiota, jossa purettiin iso osa toiminnasta poikkihallinnolliseksi. Siinä käyttökelpoisuus kehyksen määrittelyn rinnalla osoittautui hankalaksi. Sitä tiivistettiin niin, että määritellään keskeisille hallitusohjelman lohkoille tulosindikaattorit tai tavoiteindikaattorit, joilla pyritään seuraamaan olemassa olevan ja tähän tarpeeseen rakennetun tilastollisen ja muun hallinnollisen tietoprosessin pohjalta indikaattorit, joiden perusteella voidaan arvioida, onko päästy etenevän hallitusohjelman suunnassa. (Mv, 111).*

*HSA:n sisällön ja rakenteen määrittely lähtee hallituksen muodostamisen jälkeen siinä vaiheessa, kun pääministeri allekirjoittaa ohjeen siitä minkälaista tietoa hallitus haluaa oman hallitusohjelmansa toimeenpanon konkretisoida ja tulosten seuraamiseksi. Ohjekirjeessä ministeriöitä pyydetään esittämään valtioneuvoston kanslialle, mitkä ministeriöiden mielestä olisivat niitä relevantteja indikaattoreita, jotka kuvaavat hallituksen keskeisten poliittisten tavoitteiden toteutumista. Toimivaltaisesti menee niin, että ministeriöt tekevät esityksiä ja kansliassa se lopullisesti valitaan, mitä ehdotetaan hallitukselle. Ehdotuksen pohjalta hallitus tekee HSA:sta valtioneuvoston periaatepäätöksen.*

*Se mikä ei ole yleisesti tiedossa, on, että taustalla on poliittinen prosessi. Ennekuin asiakirja viedään valtioneuvostoon, pääministerin ykkösavustaja hoitaa prosessin ja pyytää ministerien kaikilta erityisavustajilta kanslian luonnokseen. Taustalla on erityisprosessi vm:n budjettiosaston kanssa, ettei me kansliassa sanota pehmeitä. Jos syntyy ristiriitoja, viime kädessä neljä erityisavustajaa kantaa poliittisen vastuun, ja me (esittelijät) noudatamme sitä.*

*HSA:n seurantaidea lanseerattiin jo viime hallituskaudella, mutta nyt on selkeä ero juuri tämä indikaattoripainotteisuus. Siitä on ihan selkeä hallituksen päätös (Mv, 114.)*

Ministerien kannanotot strategia-asiakirjaan jakaantuvat. Osa ministereistä näkee HSA:n positiivisen merkityksen ja mahdollisuudet:

*Ministeriölläni on pitkä perinne indikaattorien käytössä ja olemme siinäkin suhteessa olleet edelläkävijöitä. HSA:n rooli ohjausinstrumenttina liittyy olennaisesti hallitusohjelman toimeenpanoon, samoin indikaattorit tavoitteiden seurannassa. Ministeriössä on pyritty johdonmukaisuuteen sekä asiakirjoissa*

*että indikaattoreissa, ts. käytetään samoja indikaattoreita niin tulosohjauksessa, budjetissa kuin HSA-seurannassa (M, 26).*

*Kyllä koen, että strategia-asiakirja rytmittää työtä. Meillä on keskeiset tavoitteet sovittu. Voidaan mitata, mennäänkö tiettyyn suuntaan. Sovitaan, että tietyt asiat tehdään. Kyllä sen pitää rytmittää, täsmentää ja ohjata sitä, että kohdennetaan voimavaroja tiettyihin asioihin. Yhä enemmän hallitus tarvitsee sellaisia välineitä, että pakotetaan ministerit katsomaan yli hallinnon rajojen eikä tuijottamaan omaa budjettia eikä omia asioita, koska kaikkein tärkeimmät asiat on rajapinnalla yhteisesti. Vaikea arvioida HSA-asiaa, mutta kyllä se täsmentää ja vauhdittaa, tekee tehokkaammaksi. Tietysti pitää välttää sitä, että ei tehdä paperia ja byrokratiaa ja oikeasti ei tapahdu mitään (M, 15).*

*HSA-indikaattorit, kyllä ne on ihan hyviä. Se jää nähtäväksi, kuinka oikeaan osuvia ne ovat olleet ja mittaavatko ne oikeita asioita, ohjaako ne oikealla tavalla ja johtaako se joihinkin tuloksiin. Lähtökohtana pidän sitä, että indikaattoreita kehitetään ja otetaan käyttöön, koska se luo ryhtiä toimintaan. Se pakottaa miettimään toimenpiteitä, niiden toimivuutta, koska tiedetään, että tuloksiakin voidaan seurata. Kyllä se on tätä päivää ehdottomasti (M, 17).*

Osa ministereistä näyttää olevan HSA:n toimivuuden suhteen odottavalla kannalla:

*Kyllä se on hyvä ja tärkeä asiakirja sillä edellytyksellä, että tämä järjestelmä toimii muiltakin osin. On olemassa valtioneuvostotasoinen organisoituminen tavalla, joka varmistaa aktiivisen kaiken aikaisen kritiikin tähän asiakirjaan nähden. Aktiivista vuoropuhelua tarvitaan (M, 23).*

*Hallituksen strategia-asiakirjalla ei ole meidän hallinnonalalla käytännön merkitystä (M, 18).*

*Toki tällä hallituksen strategia-asiakirjallakin on jonkin verran merkitystä, mutta sekin juontaa hallitusohjelmasta. Indikaattorit itse asiassa, ne ovat vielä kehityksen alaisina, joten on vielä tässä vaiheessa aikaista antaa arviota niiden todellisesta merkityksestä (M, 19).*

*Strategia-asiakirja on sovellutus ja se ei voi olla ristiriidassa. Ei poliittisen linjan eikä taloudellisen ehdon kannalta katsottuna, mutta se tulee poliittisessa aakkosjärjestyksessä selvästi hallitusohjelman jälkeen (M, 13).*

Eräät ministerit toivat esiin epäilyksiään strategia-asiakirjaa kohtaan:

*Itse strategia-asiakirja ei ole sellainen, että se hiirenkorville kuluisi ministerin käsissä, mutta se heijastuu erilaiseen konkreettiseen työhön, jonka kanssa aina-kin itse ole ollut viime aikoina erittäin paljon naimisissa. Täyttyy sanoa, että tieteelliseen työhön pitää olla tinkimättömän rehellinen, että hyvin vähän ne indikaattorit ovat itselleni vastaan tulleet. Selvästi ne on jäänyt pöytälaatik-koon (M, 29).*

*Tällä hetkellä itselläni on pieniä pelkoja, kuinka ohjelmajohtamisessa tullaan onnistumaan. Pääministeri on erittäin huolestunut siitä, kuinka koordinaatio toimii. Kysymys on myöskin siitä, että muodostuvatko nämä nyt hallituksen omaksumat indikaattorit aidoiksi. Näen vaaran, että se päätyy yhdeksi uudis-tusliikkeeksi. Yhdeksi, joka otetaan ohjaukseen lisää, mutta joka tuottaa enem-män tai vähemmän paperia ja jää vieraaksi käytännölle. Se on ongelma-alue, jota seuraan, mutta johon en osaa vielä ottaa kantaa (M, 15).*

*Näen ison osan kaikesta ohjauksesta valtavan paljon aikaa vievänä byrokra-tiana, joka ei luo mitään lisäarvoa ja ylityöllistää ihmisiä, joilla on muutenkin liikaa tehtäviä. Tähän liittyy ongelmia, näihin asiakirjoihin. Meillä on virka-mieskoneisto, joka on hyvin luova ja osaava muotoilemaan asiakirjoja sillä tavalla, että niissä ei ole sitä pihviä. Ympäripyöreitä, ollaan kaikkien kauniiden asioiden puolesta, mutta ne ei ohjaa mihinkään, ne ei aseta prioriteetteja, ne ei selkeästi ohjaa, mitä pitää tehdä. Sen takia hallitusohjelma on se, joka asettaa prioriteetit (M, 31).*

Ministeri Wallin käsitteli hallituksen strategia-asiakirjaa Kanavassa (2/2008, 108–109) seuraavasti: ”Meidän mukana olevien on uskallettava itsekriittisesti kysyä, onko järjestelmä saamassa tai jo saanut kontraproduktiivisia piirteitä. Uusimmassa hallituksen strategia-asiakirjassa (5. joulukuuta 2007) on noin 350 indikaattoria. Konkreettisuudeltaan nämä vaihtelevat esimerkiksi ’15–34-vuotiaiden miesten ja naisten kuolleisuudesta itsemurhiin’ (terveyden edistämisen politiikkaohjelma) ’Suomen kansainvälisen aseman vahvistumiseen’(erityisseurattava aihe: turvalli-suus). Jos ohjelmat tästä vielä pitenisivät, niiden seikkaperäinen seuranta veisi yhä enemmän resursseja ja toteuttamisvaikeudet nakertaisivat poliittista uskottavuutta. Hallituspolitiikasta ei saisi tulla oman ohjelman hallinnointia ja ministereistä virka-miehiä.”

Virkamiesnäkökulma strategia-asiakirjaan näyttäisi selkeämmältä kuin minis-terien. Virkamiehillä on jo kokemusta Lipposen I hallituksen hankesalkusta ja Lip-

posen II hallituksen strategiasalkusta, jota kansliapäälliköt kokouksissaan seurasivat valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla:

*HSA on saanut viimeisen hallituksen vaihdoksen myötä selkeämmän roolin. Muistan kun oli hallituksella strategiasalkku. Minä sitä vähän moitiskelin, että se on kuin strategiamatkalaukku, koska sinne oli ladattu kaikki, mitä hallinnonalalta löytyy. Nyt tässä asiakirjassa on päästy suppeampaan muotoon, siinä on jopa näitä painotuksia hallituksen toiminnassa ilman, että sinne ladataan ja lastaan ihan kaikki. Meillä tehdään HSA:n toteuttamiseen tarvittavat toimenpiteet, identifioitiin, mikä on meidän, sitten pyrittiin kuvaamaan yksinkertaisia selkeitä mittareita. Sitä jalkautettiin organisaatioon ensimmäisen kerran. Siitä on tullut reaalin ohjausväline (Mv, 212).*

*HSA:n vaikutus tulee sitä kautta, että kun tehdään omaa strategiaa ja haetaan keskeisiä päämääriä, totta kai hallitusohjelma siihen vaikuttaa. Jos on jotain yksityiskohtaisempaa, joka ei nouse ikään kuin yleisiin strategiatasoihin, kyllä käydään HSA-asiakirja aika tarkkaan läpi. Kyllä sillä vaikutusta on (Mv, 163).*

*Uusimuotoinen strategia-asiakirja, nyt kun sitä uudistettiin, että siellä on lainsäädäntöohjelma ja sisällöllisesti muutenkin. Se on hyvä kattavuudeltaan. En voi sanoa vielä, että se varsinaisesti olisi meille se tärkein ohjausväline. Kyllä se hallitusohjelman perusteksti on meille kaikkein tärkeintä (Mv, 127).*

Virkamiesjohdossa ymmärretään, että HSA on tuullut jäädäkseen. Sitä ei sinänsä ohjausvälineenä epäillä, mutta tutkimusajankohtana osa virkamiehistä oli vielä HSA:n merkityksen suhteen odottavalla kannalla:

*On aika vaikea sanoa, mikä on HSA:n rooli, mutta se välittää hallitusohjelmaa. Se on ollut hyvin pitkälle niin, että kaikki se aines, mikä hallitusohjelmassa meitä koskee, on dokumentoitu HSAhan yksityiskohtaisesti (Mv, 219).*

*Ohjelmaohjaus on ihan hyvä suuntaus, mutta jos ajatellaan perinteistä ohjausjärjestelmää, lainsäädäntöä, kehysmenettelyä, budjettia ei se vielä ole noussut samalle tasolle. Kyllä vanhat ovat pitäneet vielä voimansa. Ohjelmat ovat hyviä yrityksiä. Jos nämä vanhat on mestaruussarjan ohjausjärjestelmiä, niin ne on piirikunnallisella tasolla, pyrkivät nousemaan kansalliselle tasolle, mutta eivät ole vielä päässeet. HSalla ei ole merkitystä. Se on keinotekoinen lisuke, joka työllistää, mutta ei vaikuta (M, 162).*

*HSA:n suhteen me oletamme, että poliittinen tavoite menee pitkällä tähtäimellä yhteen strategiamme kanssa. Strategiamme on sen tyyppinen että se kestää hallitusohjelmat, se ei voi mennä yksityiskohtaiselle tasolle. Kaikki ohjausasiakirjat menee saman jaottelun mukaan (Mv, 187).*

*Strategia-asiakirjalla ei ole juuri mitään vaikutusta ministeriön käytännön tavoitteisiin toistaiseksi. Nyt asiakirja keskittyy enemmän strategiaan kysymyksiin, mutta poliittinen palaute ja se hallituksen keskustelu strategia-asiakirjan ympärillä, siitä ei ole vielä tullut paljon palautetta (Mv, 153).*

*HSA näkyy olevan ministerille tärkeä. Tätä ohjausta on niin pöyryä. En huomannut viime vaalikaudella sen merkitystä. En pidä sitä kovin tärkeänä (Mv, 170).*

### *Hallituksen strategia-asiakirjan arviointia*

Hallituksen strategia-asiakirja liitettiin ohjusrakenteeseen, kun valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksikön yhteyteen perustettiin sitä varten oma ohjaus-toiminto. Se vastaa valmistelevasti strategia-asiakirja-ohjauksesta yhdessä poliittisten valtiosuhteiden ja poliittisten avustajien kanssa. Asiakirja on lähtökohtaisesti poliittinen ohjausväline, jolla jalkautetaan hallitusohjelma ja seurataan sen toteuttamista.

Asiakirjan kokoamisen ja sisällön merkitys näytti olevan tutkimusajankohtana ministereille ohjausvälineenä osittain jäsentymätön ja osin ristiriitainen. Tältä osin näyttäisi vallitsevan epätasapaino, joka vaatisi kokoamisen jäsentämistä ja sisällön selkeyttämistä. Ilman näitä koskevia selviä poliittisia kannanottoja ohjaustoiminnon työ muodostuu hapuilevaksi, josta saattaa johtua pulmia hallituksen strategisten ohjelmavoittojen toimeenpanossa.

Aikana- ja näkökulmasta tarkasteltuna strategia-asiakirja on kuitenkin vasta sisään-ajovaiheessa ja sen todellista merkitystä on vaikea vielä arvioida. Toisaalta siitä näyttäisi kertyneen kokemuksia, joita voidaan hyödyntää välineen ohjausvälineen hiomisessa toimivaksi.

Rakenteen näkökulmasta tarkasteltuna strategian asiakirja näyttäisi täydentävän talousohjusrakennetta ja se olisi rakenteen kannalta tasapainossa.

## 4.5 TTS – Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma

Toiminta- ja taloussuunnitelmasta (TTS) on määräykset talousarviolaissa (L 1216/2003) ja asetuksessa (A 254/2004). Toiminta- ja taloussuunnitelma on hallinnollinen ohjausväline toisin kuin kehysohjaus.

Tulosohjauksen käsikirjan mukaan TTS on tulosohjauksen ja toiminnan johtamisen suunnitteluasiakirja, joka laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. TTS toimii valtiontalouden ja toiminnan ohjausvälineenä ja sisältää hallinnonalan toimintalinjat, toiminnan painopisteet ja päämäärät ja on perustana yhden vuoden talousarvion laatimisessa. TTS:n laadinnan perustana on valtiontalouden kehyspäättös (VM 2/2005, 116).

Käsikirjan määritelmän mukaan TTS:llä on monta eri merkitystä, sen tulisi olla

- 1) suunnitteluasiakirja
- 2) valtiontalouden ja toiminnan ohjausväline, määrittää toimintalinjat, painopisteet ja päämäärät
- 3) perusta yhden vuoden talousarvion laatimisessa
- 4) valtiontalouden kehyspäättökseen perustuva.

Käsikirjan määritelmä antaa TTS:n merkityksestä kaikenkattavan ristiriitaiselta näyttävän kuvan. TTS:n tulisi määritelmän vaatimusten mukaan olla sekä strateginen että operatiivinen valtiontalouden ohjausväline. Sellaisena esitetyt vaatimukset soveltuvat vaikeasti uudistettuun ohjausjärjestelmään.

TTS:n merkitys ohjausjärjestelmässä näyttäisi lähtökohtaisesti jäsentymättömältä. Tarkastusviranomainen toi jäsentymättömyyden esiin haastattelussa:

*Jos mietitään talousarviolakia ja asetusta. Siellä ei kuvata koko prosessia kokonaisuudessa ollenkaan. Siellä häivähtää sellaisia pätkiä, josta voi päätellä, että tuollaista ja tuollaista on. Mikä niiden rooli varsinaisesti on, miten ne liittyy toisiinsa, sitä siellä ei ole tuotu esille. Tätä tulosohjausta, kehysohjausta, TTS-ohjausta, niiden keskinäistä suhdetta ei ole edes laissa selkeästi kirjoitettuna. Hallinnonalojen pitää suunnitella toimintaa ja talouttakin, mutta tällä hetkellä se menee niin päin, että on laitettava suu säkkiä myöten ja mennään kehukset edellä (Trv, 36).*

TTS oli alkujaan 1960-luvun taloudellisen suunnitteluideologian tuote (silloin KTS). Tuon ajan ajattelu perustui tasaisena jatkuvalla kasvulla ja sen pohjalle rakentuvalla keskipitkän tähtäyksen suunnittelulle (ks. Eino Keinäsen haastattelu ja Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho, Tiuhonen & Tiuhonen 1990).

Toiminta- ja taloussuunnittelun aloittaminen oli 1960-luvun valtiontalouden suurimpia uudistuksia. KTS:n tarkoitus määriteltiin sen käyttöön oton yhteydessä vuoden 1967 budjettiasetuksessa yleisesti (A 361/67, 3 §). Laadintamenettelystä ei säädetty budjettiasetuksessa vaan menettelytavat ovat sen jälkeen olleet käy-



tännön muovaamia. 1980-luvulla KTS-ohjeet ovat olleet paljolti samanlaisia kuin 1970-luvullakin. Hallitus ei ole käsitellyt KTS:ia (Tiihonen 1990, 149, 153).

TTS:ään ei ole 1990-luvun uudistuksissa ja v. 2003 talousarviolaissa tullut muutoksia. Se on pysynyt puhtaasti hallinnollisena ohjausvälineenä eikä sen roolia ei ole missään vaiheessa tarkasteltu ohjaus uudistuksissa. TTS on saanut elää omaa elämänsä yhtenä kerrostumana ohjausjärjestelmässä,

Vasta nyt eri toimijat ovat heränneet pohtimaan sen merkitystä ja sitä että suunnitteludokumenteissa pitäisi päästä selkeyteen ja yksinkertaisuuteen.

*Kansliapäälliköt antoivat tehtäväksi suunnittelu- ja seurantajärjestelmän selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen ja sen yhteydessä päädyttiin siihen, että TTS:n merkitys on tietyllä tavalla muuttunut. Lähdettiin siitä, että kehysten merkitys on kasvanut, TTS toimii hallinnonalan kehusehdotuksena. Se toimii vaihtelevalla tavalla. Kansliapäällikköryhmä lähti siitä, että hallinnonalojen on syytä tehdä pitkänaikavälin suunnittelua, mutta sen ei välttämättä tarvitse olla TTS:n muotoinen, vaan se voi olla muunkinlainen asiakirja. Jotta ei pyöritetä järjestelmää järjestelmän vuoksi, vaan sillä on merkitystä kehysten kannalta (Vv 39).*

Valtiovarainministeriössä kehys on kaikki kaikessa ja TTS:n merkitys näyttää jääneen täysin kehysten varjoon, mikä tulee esiin ministeriön virkamiesten kannanotoissa:

*TTS-sellaisena kuin se on ollut, se on pitkälti menettänyt merkityksensä. En oikein tiedä mikä rooli sillä on eri ministeriöissä (Vv, 38).*

*TTS:n painoarvo tänä päivänä, että kun se on asetuksessa niin se pitää tehdä ja hallinto purnaa ja tekee vähän eri tavalla. Joku perusteltu paperi täytyy kehysten varten tuottaa. En ole pystynyt oikein mieltämään, miten TTS olisi joku itsellinen asiakirja. Minusta se ei ole enää mitään muuta kuin kehysten perustelumuuisto ja sellaisenaankin vähän huono. Jos eläisin ihanne maailmassa, luopuisin nimityksestä TTS ja kehittäisin kehusehdotukset sellaisiksi, että tekstiosuus vastaisi TTSää mutta siten, että se olisi huomattavasti tiiviimmin kytkeytyä näihin kehysseuroihin (Vv, 56).*

*TTShän on ministeriöiden ja hallinnonalojen ohjausasiakirja. Sitä vaihtelevasti käytetään hallinnonalojen ohjauksessa ja se luo pohjan kehysvalmistelulle. Siitä tulee perusaineisto kehysvalmisteluun. Joka vuoden vaihteessa VM:n kehysvalmistelun pohjaksi toimitetaan yhteenveto TTSstä. Ministeriöt ottavat uuden kehyspäättöksen huomioon uusissa TTS:ssä niin kuin ottavat. Sitä ei mitenkään yhtenäisesti kontrolloida. Se on heidän ohjausasiansa.*



*Emme ole pitäneet hyvänä sitä, että hypätään sellaiseen maailmaan, missä ei ole mitään kokonaissuunnitelmaa. Mutta jos nimi häiritsee ja jos siinä on jotain sellaisia osia, jotka ovat huonoja, varmaan pitää tutkia mitä pitää voidaan tehdä toisin. Meillä on se lähtökohta, että se on ministeriöiden hallinnonalojen asia tehdä siitä toimiva ohjausväline (Vv, 50).*

*TTSää yritetään jatkossa kehittää järkevämpään suuntaan. Siinä on menossa ja tulossa hankkeita, joilla arvioidaan sen rooli. Tänä päivänä se on sellainen, että ministeriöt ja virastot voivat rakentaa sitä omilla lähtökohdilla. Se ei ole niin määrämuotoinen ja niin selkeästi VMstä ohjattu kuin aikaisemmin. Sen rooli on ollut kautta historian vähän vaihteleva. Tänä päivänä kehysohjauksen maailmassa kysymys on siitä miten keskeiset luvut tuotetaan, mitkä ovat keskeisiä. TTS-prosessissa ne pitäisi tuottaa ja se on ydinsisältö. Kuinka paljon siinä on turhaa prosessointia ja turhaa raskautta, on keskeinen kysymys (Mv, 53).*

*TTS-suunnitelma on siinä mielenkiintoinen, että se koetaan tällä hetkellä pakopullaksi, joka pitää VMlle toimittaa. Sehän ei ole sen alkuperäinen tarkoitus, vaan tarkoitus on, että hallinnonalat ja virastot suunnittelisivat toimintaansa pitemmällä aikavälillä. Hallinnonalat tekevät omia strategioita. Syntyy monta erilaista paperia. Hallinnonalojen sisällä eri osastot tekevät strategioita. Tämä on hajanainen järjestelmä, mutta siitä ollaan loppujen lopuksi yksimielisiä, että joku paperi pitää olla sellainen, missä hallinnonalan kaikki tavoitteet ja rahat on yhdistetty. VM tarvitsee kehyspohjan ja mitä kehys on sisäänsä syönyt, mitä määrärahojen taustalla on, mitä niillä aiotaan tehdä (Vv, 55).*

*Jotenkin näen TTS:n roolin kehysvalmistelussa suhteellisen kaukaisena. Prosessi on niin tiivis, että et hyppää koskaan TTSään asti – puhun omasta kokemuksesta – käytät kehyksen perustelumuiستioita perusmateriaalina omaa päätöksentekoa suunniteltaessa (Vv, 83).*

*Minulla on sellainen käsitys, että TTS-ohjaus on keventynyt voimakkaasti ja se ajatus, että siinä voitaisiin peilata hallinnonaloja rinnakkain ja katsoa vähän laajemmin, on hukkunut (Vv, 87)*

Ministeriövirkamies kuvasi TTS:ään liittyvän ongelman osuvasti. Pulma liittyy strategisen ajattelun, suunnittelun ja johtamisen muuttumiseen hallinnossa 1990-luvun alusta lähtien aiempaa strategisemmaksi:

*Ministeriöiden kansliapäälliköiden vaatimus TTS:n uudistamiseen johtuu strategisen ajattelun iskostumisesta hallintoon. Miten pitäisi integroida oma stra-*

*teginen suunnittelu TTS:n ja kehysten kanssa. Aikajännettä on mietitty, mutta luulen, että aika harvat ihmiset on miettinyt sillä lailla, kun sitä pitäisi miettiä. Strategia ei voi olla staattinen asiakirja, vaan sitä pitäisi tarkastella jatkuvasti, ja jos tulee jotain esim. toimintaympäristön shokkeja, strategia pitää tarkistaa mahdollisesti joka vuosi. Siinä missä TTS ja kehukset ovat jatkuvasti kehittyviä asiakirjoja, strategian pitäisi olla samalla tavoin päivitettävä mutta niin, että sen aikaperspektiivin pitäisi olla pitempi, jotta se olisi todellinen (Mv, 117).*

Aikanäkökulmasta katsottuna strategisen ajattelu on hallinnossa suhteellisen uutta ja se on levinnyt asteittain hallintoon. Strategisen ohjauksen poliittis-hallinnollinen läpimurto tapahtui siirryttäessä hallitusohjelmaperusteiseen kehysohjaukseen v. 2003. Strategisen ohjauksen omaksumisprosessi ministeriöissä on nostanut esiin kysymyksen TTS:n roolista. Kysymyksen ovat esittäneet ministeriöiden kansliapäälliköt, ei valtiovarainministeriö.

*Ministeriön strateginen suunnittelu on kaksivaiheinen. TTS-suunnittelujänne on yksi, mutta sitten on yleisemmin 10–15 vuoden toimintaympäristön muutosten arvio. Siinä ei muutama vuosi paljon tee. 2015 on esim. ollut sellainen vuosi, jota käytettiin pari vuotta sitten ja nyt käytetään jotain vuotta 2020–2025. TTS meitä ohjaa, sillä janalla tarkasti suunnittelemme. Se pitää meitä kiskoilla. Nythän se on tarkoitus lakkauttaa (Mv, s.182).*

*Me kuljemme tällä hetkellä normaalia vuosikellon mukaista TTS/TAE-järjestelmää. Se on samanlainen kuin kaikilla muillakin. Taustalla on meidän strategia-asiakirjat, jossa on hallitusstrategia ja siihen liittyvät alastrategiat eli pitkän aikavälin, joka ulottuu tällä hetkellä vuoteen 2025 (Mv, s.145).*

*TTS:ssä on meillä sovittu kehys pohjana. Suunnitteluohjeessa ilmoitetaan jokaiselle yksikölle ne isot asiat ja isot tavoitteet, jotka ministeriö tulee vaati-  
maan, että ne sisältyy TTS-asiakirjaan ja seuraavan vuoden tulostavoitteisiin. Sitten se laskee virastovalmisteluun ja palaa syyskaudella takaisin ministeriöön. Aikapula on kyllä sellainen, että arki vie mennessä. En saanut edellisellä hallituskaudella enkä tähän mennessäkään saanut ministereitä istumaan alas, että käytäisiin huolella läpi yhdessä (Mv, s.127).*

*Kyllähän TTS valmistellaan, niin kuin ohjeet on, mutta ehkä siinä TTS:ssä vielä tavallaan esitetään niitä puutteita tai toiveita, lisätarpeita, jotka menee yli realistisen kehystason. TTS:ssä keskitytään sellaisiin toiveisiin, jotka menisi niiden*

*yli ja siinä mielessä vaikutus ohjaukseen on sellainen, että jos se on joulupukin lista, sillä ei ole hirveästi merkitystä, kun rahoitusta ei ole olemassa (Mv, 148).*

TTS:n merkitys virastoille ja laitoksille näyttäisi olevan toinen kuin ministeriöille. Virastojen ja laitosten asema ohjausjärjestelmässä poikkeaa ministeriöistä. Ne ovat operatiivisen tason yksiköitä, joille tehtävät on annettu lailla ja rahat tehtävien hoitoon annetaan nykyisin budjetissa pääosin yhdellä momentilla, joka on käytännössä virastojen ja laitosten kehys.

Virastojen toiminnan suunnittelussa strateginen liikkumavara on pieni. Virastot toimivat lain antamissa puitteissa ja niiden painopiste on operatiivisen toiminnan suunnittelussa. TTS-ohjaus näyttäisi soveltuvan virastajohtajien kannanottojen mukaan virastoille kohtuullisen hyvin:

*TTS-ohjaus on aidosti kokenut renessanssin meillä siinä mielessä, että sillä määritellään hyvin pitkälle meneviä linjauksia. Oli pitkään sellainen aika, TTS koettiin muodollisuudeksi. Se on nimenomaan strategisen ohjauksen tasolla. Kehys on se, mikä määrittelee sen mikä vuosittainen resurssointi tulee olemaan ja määrittelee sitä, miten strategisia linjauksia pystytään kunakin vuonna toimeenpanemaan. Se on kaikkein konkreettisin sillä tasolla. TTS:ssä koemme, että meillä on enemmän vaikutusta siihen sen muotoiluun. Kehys tulee hyvin pitkälle annettuna (Vrv, 158)*

*TTS, joka periaatteessa on meillä viiden vuoden paperi ja joustava sellainen, siinä määritellään toiminnan linjaukset ja siinä on mm. ministeriön pitkän tähtäimen linjaukset. TTS on hyvin oleellinen elementti meille ohjauksessa.*

*Meillä se lähtee siitä, että meillä on talon strategia ja sen jälkeen TTS perustuu siihen ja tietysti kehykset. Ministeriö määrittelee meille kehykset (Vrv, 95).*

*Kun on kehysohjaus ja TTS, meidän ollaan aika tiukasti viime vuosina pitäyditty siinä, mitä ollaan jo TTS-vaiheessa todettu meidän rahakehykseksi. TTS on meillä pitkän ajan asiakirja. Kun kehysohjaus on valtiolla, sen takia meillä on TTS, jossa on useammat vuodet ja siellä kehykset (Vrv, 92).*

*Ohjausongelma on, että ei ole ministeriössä pystytty asettamaan prioriteetteja. Olen kymmenen vuotta esitelmöinyt, että kun sanotaan, että tämä on tärkeää, vähintään yhtä tärkeää on sen signaalin antaminen organisaatiolle, mikä ei ole tärkeää, minkä voitte jättää vähemmälle tai voitte jättää kokonaan pois. Tämän pitäisi näkyä sekä TTS:ssä että vuosisuunnitelmassa (Vrv, 89).*

## *Arviointia TTS:n asemasta ohjausjärjestelmässä*

TTS on laki- (L 1216/2003, 12§) ja asetus- (A 254/2004, 8–9§) perusteisesti liitetty ohjausrakenteeseen. Ne velvoittavat ministeriöt laatimaan toiminta- ja taloussuunnitelmat. Toisaalta valtiovarainministeriö vaatii ministeriöiltä kehusehdotusten perustelumui-  
stioita, mutta niiden sisältöä ei toistaiseksi ole täsmällisesti määritelty.

Toimivuutta merkityksen näkökulmasta arvioitaessa eri toimijoiden haastattelukannanottojen mukaan TTS:llä näyttää olevan valtiovarainministeriölle, ministeriöille ja virastoille ja laitoksille selvästi erilainen merkitys. Valtiovarainministeriössä toiminnan painopiste on strategisessa kehysohjauksessa ja ministeriössä katsotaan yleisesti, että TTS on pitkälti menettänyt merkityksensä.

Sektoriministeriöille TTS:n merkitys on ongelmallinen. Ministeriöt toimivat ristiriitaisessa tilanteessa. Toisaalta talousarvioehdotuksiin tarvitaan perustelumui-  
stiot ja toisaalta pitäisi laatia lain edellyttämät TTS-suunnitelmat.

Virastoissa ja laitoksissa TTS:llä näyttää olevan selkeä ja tärkeä merkitys. Se on useimmille virastoille toimiva ohjausväline.

Tasapaino-näkökulmasta arvioituna TTS:ään liittyvä ongelma on epätasapaino, joka vallitsee valtiovarainministeriön toimintatavan ja toisaalta lain ja asetuksen ministeriöille asettamien vaatimusten välillä. Ajankohtaiset kansliapäälliköiden vaatimukset ohjausjärjestelmän selkeyttämiseksi johtuvat vallitsevasta epätasapainosta.

Virastojen näkökulmasta TTS on hyvin tasapainossa virasto-ohjauksen tarpeiden kanssa.

Aika-näkökulmasta katsottuna siitä on kertynyt kokemusta usealta vuosikymmeneltä. Kokemusten pitäisi antaa aineistoa vaadittaville TTS-ohjauksen tämentämiselle toimivaksi osaksi ohjausjärjestelmää. TTS on puhtaasti hallinnollinen väline ja sellaisena sen korjaaminen ei pitäisi olla ongelma.

Sekava tilanne aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista taakkaa, joka on yleisesti tyypillistä monille uudistuksille. Uusi järjestelmä ajetaan vanhan päälle, mutta vanhan ja uuden vaikutuksia ei tarkastella yhdessä.

## 4.6 Terävoitetty tuloso- hjaus

Tuloso-  
hjaus-  
hauksen terävoittamisessa, talousarviolain (L 1216/2003) ja asetuksen (A 254/2004)asetuksen muutoksilla tuloso-  
hjauksesta tuli lakimääräinen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus asetettiin uudistuksissa ohjauksen päätavoitteeksi. Valtiovarainministeriö irrotti samanaikaisesti v. 2003 tuloksellisuuteen kuuluvan tuotta-

vuoden omaan keskitettyyn ohjaukseensa. Tulohjauksen rakenne muuttui näin oleellisesti.

Seuraavat toimivuuskannanotot ja arvioinnit koskevat terävöitettyä tulohjausta, josta on erotettu tuottavuus, jota käsitellään erikseen.

Lakimuutos ja sen mukainen tilivelvollisuus vahvistivat eduskunnan asemaa ohjausjärjestelmässä ensin periaatteellisesti ja tarkastusvaliokunnan v. 2007 tapah-  
tuneen perustamisen jälkeen myös käytännössä. Kansanedustajien kannanotot kuvasivat muutoksen merkitystä seuraavasti.

*Ensimmäisinä asioina käsiteltäessä 2006 hallituksen tilinpäätöskertomusta ja VTV:n kertomuksia on kiinnitetty huomiota eräisiin suuriin kysymyksiin ja niistä ehkä kaikkein merkittävien ja suurin on tulohjauksen merkitys tai sen toimintakyky, tulohjauksen sisältö, toimiiko se toivotulla tavalla ja saako eduskunta riittävästi, budjetin ja tilinpäätöksen yhteydessä tietoa eri eduskun-  
nan tekemien päätösten vaikuttavuudesta.*

*Kysymys on siitä, meneekö veronmaksajien varat niihin tarkoituksiin, saa-  
daanko niillä se hyöty, jota on silloin kun päätökset tehdään, on toivottu tai  
esitetty. Se on keskeinen elementti. Se on puuttunut suomalaisessa parlamen-  
taarisessa järjestelmässä. Helposti ollaan tämän sadan vuoden aikana tehty  
päätöksiä, lisätty määrärahoja johonkin olemassa olevaan toimintoon tietä-  
mättä, että onko rahan käyttö, onko sillä vaikutettu myönteisesti siten kuin  
päätöstä tehtäessä ja esitystä annettaessa on perusteltu. Tähän asiaan tarkas-  
tusvaliokunta haluaa pureutua ensimmäisenä. Valiokunnassa tullaan käymään  
läpi kaikki mittaamisen tavat, mallit ja haetaan kansainvälistä vertailua, että  
syntyy käsitys, miten yleensä mitataan (Ke, 12).*

*Tulohjaus on ihan hyvä asia, mutta siinä täytyy erittäin tarkkaan katsoa,  
mitä tehdään. Jos se on pelkkä numeroilla pelaava järjestely eikä mitään muuta,  
se ei nykyaikana ole se oikea linja. Se jää armottomasti puolitiehen. Olennaista  
on se, että mitä tehdään, mikä on tekemisen vaikuttavuus. Se on kaikkein olen-  
naisin asia tulohjauksessa.*

*On paljon ministeriöitä, joille tulohjaus ollut pakkopullaa, siellä ei ole  
tavoitteita, mihin pyritään, ei sisäistä arviointia puhumattakaan, että olisi  
sanottu, että kyllä me jotakin yritettiin, mutta ei siitä tullut mitään. Eduskun-  
nan suhtautuminen tähän asiaan on ollut sellainen, että vaikuttavuus on olen-  
naista (Ke, 5).*

*Jotta tulohjausta voidaan valvoa, tarvitaan mittareita, josta voidaan selvit-  
tää vaikuttavuutta. Mieleen tulee kaksi aikajännettä, vuosittain talousarvion*

*yhteydessä pyrimme siihen, että saisimme edellisen vuoden tilinpäätöksen käsiteltyä kevätistuntokaudella, jotta saataisiin sieltä tehdyt havainnot, puutteet ja korjaustarpeet huomioitua seuraavan vuoden budjetissa. Siinä mielessä vuosisijanne on tärkeä. Koko hallituskauden mittari, jotta nähdään, mikä kehys on (Ke, 7).*

*Resurssointi pitää hyvin tarkkaan suunnitella sen mukaan, että vaikuttavuus maksimoidaan ja eduskunnan tahto toteutuu. Se tahto on ilmaistuna toimeksiannossa ja toisaalta tarkastustoimessa katsotaan, miten on käynyt. Eduskunta on tarkastusvaliokunnan ja VTVn siirtymisen myötä ottanut aivan uuden otteen näihin asioihin (Ke, 6).*

Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta on tullut eduskunnassa ja laajemminkin poliittisen kiinnostuksen kohde. Aika näkökulmasta tarkasteltuna kyseessä on uusi ilmiö. Sen todellinen merkitys eduskunnan tulosohjauksen jälkikäteisvalvonnassa ei ole vielä arvioitavissa.

### *Tulosohjauksen toimivuus ministerien näkökulmasta*

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus tulosohaustavoitteena askarrutti myös ministereitä. Eräs ministereistä pohti asiaa laajemmin ja toi esiin tulosohjauksen merkitykseen liittyvän oleellisen asian intressien jakaantumisesta, vaikuttavuuden mittaamisen vaikeudet sekä median kasvaneen roolin politiikan ohjaajana:

*Tulosohjauksessa VM:n intressi on katsoa taloudellista tehokkuutta. Nyt eduskunta on tullut mukaan, sen intressi on poliittinen vaikuttavuus. Intressit jollain tavalla jakaantuvat. Nämä ovat ne korulauseet, joita eduskunnan puolelta tarjotaan. Oikeastihan on kyse vallankäytöstä ja siitä, että päästään sorkkimaan hallituksen uraa ja paljastamaan epäkohtia ja kiusaamaan hallitusta, jos joku ei suju. Jos oikeasti olisi kysymys siitä, että johdonmukaisesti ja järjestyneellä tavalla vaikuttavuutta arvioitaisiin, niin hyvä. Se koetaan ongelmalliseksi, sen mittaaminen on vaikeaa, se on arviointikysymys ja kuka sen järjestää. Se ei ole mediaseksikästä, ellei pystytä osoittamaan, että kaikki mennyt metsään tai on väärinkäytöksiä. Sehän tässä on haaste. Eihän nämä hallinnolliset asiat kiinnostaa mediaa, mutta niillä vaikutetaan tähän toimintaan (M, 31).*

Ministerien haastatteluissa esittämien kannanottojen mukaan tulosohjauksen merkitys ministereille näyttää vähäiseltä. Pääosa ministereistä katsoi, että tulosohtaus kuuluu virkamiehille. Ministereiden suhtautumisen taustalla on jo tulosohjauksen käynnistysvaiheessa esiintuotu kriittinen näkökohta, että kansalaisvaatimukset

kanavoituvat poliittiseen keskusteluun vain resurssilisäyksiä painottavassa muodossa. Tästä johtuen ministeriöiden johdon ja hallituksen tasolla käytävä keskustelu painottuu panosten suuruuden vertailuun eikä hallinnon tuloksellisuuden muihin osatekijöihin. Tasapaino näkökulmasta arvioituna ministerien kannanotot näyttävät olevan epätasapainossa tulosohjauksen yhteiskunnallisen vaikuttavuustavoitteen kanssa.

*Tulosohjauksella ei ole suurtakaan painoarvoa faktisessa ministerin työssä, mutta toki sillä on merkitystä koko hallinnon alan osalta. Totta kai sitä edellyttää ministerinä, että tulosohjaus toimii virkamiestasolla, mutta kyllä se on enemmän virkamiesten työväline. Yleisesti voi todeta, että ehkä tulosohjaus näkyy kaikkein selvimmin virastojen työssä kuin niinkään ministeriöiden työssä (M, 19).*

*Itse tiedän ja tunnen tulosohjausfilosofian ja taustat ja synnyt valtionhallinnossa kohtuullisen hyvin ja sanoisin, että ehkä se tulosohjaus on jossain mitassa parhaat päivänsä elänyt. Se ei metodina ole ehkä niin relevantti, kuin on alun perin ajateltu. Tulosohjauksen kirjain on vähän kuollut tai se ei tavoita sitä käytännön haastetta, johon ministeriöt joutuvat etsimään tuoreita ratkaisuja. Kokeneimmat ministerit näkevät tulosohjauksessa selvemmin heikkouksia. Kriteeristöt, indikaattorit ja mittatikut eivät välttämättä kata elämän todellisuutta. Haettaessa yhtä tavoitetta saattaa kaksi muuta seurausvaikutustavoitetta mennä yleisen politiikan kannalta metsään. Jos numeroilla yksinomaan voitaisiin asioita hoitaa, politiikka olisi aika yksinkertaista, mutta kun ei voida, näitä indikaattoreita ei pitäisi ottaa liian tosissaan. Pitää olla taloudellisesti selvä linja ja sille politiikalle tavoitteet ja kriteerit, mutta jos se pilkotaan liian pieniin osiin ja aletaan katsoa sitä kautta todellisuutta, politiikan tulos ei ole sitä, mitä politiikan johto haluaa (M, 13).*

*Tulosohjaus on ollut ministeriössä raskas prosessi. Yritämme nyt kansliapäällikön kanssa sitä keventää. Asia on niin, että jos ministeri ei vaadi, mitään uudistuksia ei tämän suhteen tapahdu. Hallinto kyllä pyörittää papereita, mutta konkreetista ei tapahdu (M, 15).*

*Näen ison osan kaikesta ohjauksesta valtavan paljon aikaa vievänä byrokraatiana, joka ei luo mitään lisäarvoa ja ylityöllistää ihmisiä, joilla on muutenkin liikaa tehtäviä. Tähän liittyy ongelmia, että näitä asiakirjoja on meillä tekevässä virkamieskoneisto, joka on hyvin luova ja osaava muotoilemaan asiakirjoja sillä tavalla, että niissä ei ole sitä pihviä. Niihin kulutetaan järjetön määrä aikaa. Niillä ei ole oikeastaan mitään merkitystä (M, 31).*



*Onhan tulosohejaus merkittävä väline, koska se pakottaa mittaamaan asetettuja tavoitteita, toimenpiteiden vaikuttavuutta ja toisaalta tuo ryhtiä hallintoon. Itse osallistun tulosohejausprosessiin aika vähän. Siltä osin kun puhutaan vaikkapa tuottavuusohjelmasta, siltä osin osallistun, mutta aika vähän ministeriön sisäiseen (M, 17).*

*Ministerin tehtävä on hankkia hallinnonalalle riittävä rahoitus. Se tapahtuu kehysneuvotteluissa. Lisärahoitus sen jälkeen on vääntöä VM:n kanssa. Tulostavoitteilla ja tulosohejauskella ei näissä neuvotteluissa ole mitään roolia. Tulosohejauskysymyksiin en ole syventynyt, mutta tavoitteenani on, että ryhdyn niihin perehtymää (M, 18).*

*Ministeriön oman tulosohejauksen kannalta, toimintaympäristön muutoksen kannalta kysymys kuuluu, että onko ministeriön oman ministeriökohtaisen ohjauksen metodiikka kunnossa, vastaako se sitä todellisuutta, mitä aika monen muunkin ministeriön johtaminen ja ohjaaminen on. Tosiasiassa kaikkien ministeriöiden perinteinen osastojakosysteemi oli selvempi. Nyt monien seikkojen summana näillä kaikilla on hirveän paljon keskinäistä tekemistä ja miten varmistaa sen, että paitsi sen tehtävän maksimaalinen tulos aikaan, myös hyvä konsernikohtainen tulos (M, 24).*

*Tulosohejaus toteutetaan ensi sijassa virkamiestasolla. Ministeriön hallinnon alalla prosessi toimii siten, että tulostavoitteista sovitaan koko hallituskaudeksi., vuosittain tehdään tarkistukset. Ministeriön a.o. ylijohdaja vastaa alaisen laitoksen tulosohejauksesta. Keväällä sovitaan virkamiestasolla laadintaohje seuraavalle kierrokselle. Se sisältää myös tavoitteet sekä niitä mittaavat indikaattorit. Tulossopimuksen allekirjoittaa nykyisin ministeri, jolla korostetaan poliittista ohjausta (M, 26).*

*Ministerin osallistuminen tulosohejausprosessiin on hyvin ohutta. Se tapahtuu jossakin määrin johtoryhmyöskentelyn välillä. Tulosohejaus tapahtuu hyvin pitkälle erilaisissa substanssiasioissa ja niihin liittyvissä ratkaisuisa. Tämä koneisto itse toteuttaa prosessin ja vain joitakin linjauksia ja substanssiin liittyviä päätöksiä tulee ja vain joitakin linjauksia ja substanssiin liittyviä päätöksiä tulee täältä. Varsinaista tuloskeskustelua ministeri ei oikeastaan käy kuin oman esikuntansa kanssa. Nyt on tarkoitus, että tehdään ministerin ja kansliapäällikön välinen entistä tarkempi tulosohejausmenettely (M, 28).*

Ministerien suhtautumisella hallinnonalansa operatiiviseen ohjaukseen ja tulosohejaustavoitteisiin on merkitystä ensinnäkin ministereille itselleen. Ministeriöt ovat



päällikkövirastoja ja ministeri on poliittisessa vastuussa koko hallinnonalansa toiminnasta. Sen vuoksi ministerien pitäisi olla jo oman etunsa vuoksi yleispiirteisesti selvillä alansa operatiivisesta toiminnasta, myös siitä miten hallinnonala toimii ja toteuttaa aiemmin tehtyjä päätöksiä ja pysyvyys ja jatkuvuustehtäviään eikä vain hallitusohjelman uusista asioista.

Toiseksi jos hallinnonalan päällikkö ei ohjaa toimintaa, sillä on suuri merkitys organisaation motivaatioketjuun. Kun eri selvityksissä keskeinen tulosohjauskritiikki kohdistuu ministeriöiden heikkoon tulosohjausmotivaatioon ja ohjausotteeseen, niin voi perustellusti kysyä mikä osuus tähän on ministereillä tai ehkä paremmin koko julkisuus-, eduskunta – hallitus – ministeri -ketjulla.

Tasapainonäkökulmasta arvioiden voi havaita epätasapainon lain edellyttämien ja eduskunnassa heränneiden tulosohjauksen vaikuttavuusvaatimusten ja ministerien toiminnan välillä. Toisaalta ajanäkökulmasta katsoen kyseessä on niin uusi ilmiö, ettei se tule käytännössä ilmi.

### *Tulosohjaus valtiovarainministeriön virkamiesten näkökulmasta*

Valtiovarainministeriö on toimivaltainen valtion talousohjausjärjestelmän ylläpitäjä ja kehittäjäviranomainen. Ministeriön päätavoite on valtiontalouden kokonaishalvintaa ja se, että ohjausjärjestelmä tukee tätä päätavoitetta.

Talouden kokonaishallinnan näkökulmasta valtiovarainministeriö on onnistunut strategisella kehysohjausudistuksella päätavoitteessaan, mutta operatiivisen tulosohjauksen kohdalla tilanne näyttää toiselta. Tulosohjaus ei ole valtiovarainministeriössä painopistealue, vaikka sen kehittäminen on ministeriön vastuulla. Ohjauksen terävöittäminenkin johtui eduskunnasta tulleista paineista, kuten edellä on kuvattu.

Tulosohjauksen nykytilaan vaikuttaa valtiovarainministeriössä toisaalta ministerien ja hallituksen kiinnostus sitä kohtaan ja toisaalta tuottavuusohjauksen irrottaminen tulosohjauksen piiristä suoraan valtiovarainministeriön vastuulle ja sisällyttäminen kehysohjaukseen ja konserniohjauksen piiriin. Vaikuttavuus ei ole kuulunut valtiovarainministeriön varsinaisiin tavoitteisiin, se ollut ministeriölle toisarvoinen asia.

Valtiovarainministeriön yleistä asennetta tulosohjausta kohtaan kuvaavat seuraavat haastattelukannanotot:

*Tulosohjaus ja tulosohjausmittarit on pitkälti hallinnonalan ja ministeriöiden vastuulla. Niiden oikea mitoitus ja valinta. Näissä käsittelyissä mitä meillä on tai hallituksen tasolla, harvemmin niitä aletaan muuttamaan. Ei se mahdollista ole. Ei se ole painopistealue, tavallaan luotetaan siihen, että se on hallinnonalojen oman ohjauksen barometri ja niiden pitäisi käyttää sitä ja harkita,*

*mille tasolle he asettaa näitä mittareita. Viime kädessä se tulee siitä, että ei eduskunta- ja hallituskäsittely painotu näiden mittareiden käsittelyyn vaan siihen, mihin raha riittää ja miten verotetaan. Resurssien käytön painotuksia ja tasoa. Toisaalta mistä se raha otetaan, verotuksen rakennetta ja tasoa (Vv, 51).*

*Tulostavoitteet ovat periaatteessa siinä materiaalissa, jota budjettikäsittelyssä käydään läpi myös meidän osaston käsittelystä lähtien aina hallituksen käsitte-lyyn saakka, mutta keskustelu painottuu määrärahoihin ja valtuuksiin ja vero-  
politiikkaan. Harvemmin puhutaan tulostavoiteasetannasta. Luultavasti ne on kytkeyty pohjavalmistelussa, virastojen ja hallinnonalojen pohjavalmistelussa, että ne on yhtä paria. Sehän on heidän vastuullaan, että päästäänkö niihin tavoitteisiin ja niillä määrärahoilla, mitä he esittävät ja lähtökohta on se, että he tarkistaa tavoitteita sen mukaisesti (Vv, 50).*

*Tulosohjaus on kirjava, on hyvin eritasoisia, erilaisia käytäntöjä hallinnossa. Äärilaidoissaan jossain sillä on muodollinen merkitys ja jossain vahva merki-  
tys ja kaikkea siltä väliltä. Se on päässyt kirjavoitumaan pitkälti sen takia, että meilläkään ei ole ollut riittävästi harrastusta, voimaa ja resursseja paneutua tähän sillä tarmolla kuin varmasti olisi pitänyt (Vv, 38).*

*Meidän hallinnonalalla ja varmasti muillakin hallinnonaloilla problematiikka on siinä, että tulosohjauksen osaaminen on aika ohutta. Järjestelmä on omak-  
suttu käyttöön, mutta sen sisäistäminen on jäänyt kesken. Myöskin se, mitä meidän hallinnonalalla ja muiltakin on kuultu, että ministeriöohjaus on aika kapeilla hartioilla (Vv, 39).*

Lausunnoista tulee esiin valtiovarainministeriön oleellinen tulosohjaukseen suhtau-  
tuminen, jolla on heijastusvaikutuksia koko hallinnon motivaatioon.

Ensinnäkin ministeriön asenteen taustalla on olematon poliittinen kiinnostus  
tulosohjausta kohtaan. Eduskunnan vaikuttavuusvaatimukset ovat valtiovarainmi-  
nisteriön näkökulmasta sektoriministeriöiden vastuulla.

Toiseksi valtiovarainministeriö ohjaa kokonaisuutta kehyksellä, operatiivista  
toimintaa perinteiseen tapaan budjetilla ja ennakoivalla finanssivalvonnalla eli vii-  
koittaisella raha-asiaiden valiokuntakäsittelyllä. Näillä välineillä se pystyy toteutta-  
maan omat tavoitteensa.

Tulosohjauksella ei ole ollut valtiovarainministeriölle sen strategisesta ohjaus-  
näkökulmasta suurtakaan merkitystä. Siitä seuraa, että tulosohjauksen ongelmiin ei  
ministeriössä ole paneuduttu.

Nykyistä budjettiprosessia kuvaavat seuraavat lausunnot:

*Budjettikäsittely on edelleen sitä, että euroja syynätään ja henkilötyövuosia katsotaan varsinkin, kun on tuottavuusohjelma päällä (Vv, 66).*

*Määrärahojen mitoituksen yhteydessä en ole havainnut, että tulostavoitteita olisi aidosti tarkasteltu yhdessä. Kuvaavaa on se, että sitä mukaa kun rahat muuttuvat, välttämättä ei edes prosessin yhteydessä haluta tulostavoitteita ajantasaistaa. Jos tulee miljoona taikka vaikka 4 miljoonaa euroa lisää, se ei näy tulostavoitteissa missään kohtaa. Ne ovat selkeästi irrallaan (Vv, 83).*

*Liikaa seurataan tätä rahaa ja sitä, kuinka paljon menoja aiheutuu ja liian vähän sitä, minkälaisia tuloksia laadullisesti ja kuinka paljon saadaan aikaan. Tilivelvollisuus, johon tämä kiinteästi liittyy ja uudistukset, jotka on ollut paperilla reippaita askelia eteenpäin, eihän niitä käytännössä ole saatu toimimaan (Vv, 68)*

*Ydinvaltioministeriöiden hallinnonalojen tavoitteiden pistäminen mittareiksi on vaikeaa. Se on hyvin hankalaa keksiä tayloristisesta perinteestä johtuvaa mittaustapaa, jonka johdosta tulosohjauksen tavoitteen asetanta ja seuranta on vaikeaa (Vv, 74).*

*Tulostavoitteita ei määrärahojen mitoituksessa käsitellä. Rahoihin ne eivät vaikuta. Mittarit ovat ympäröityjä. Tarkoitus kai on ollut asettaa konkreettisia tavoitteita, mutta kuka niitä lisäksesi seuraa, on eri asia. Tarkoitushan on tilinpäätöskertomusta parantaa. Ehkä VTV:ssä – kun sinne on mennyt pontevia harrastajia – ehkä (Vv, 56).*

*Prosessi on niin nopea, niin tiukka ja lukusidonnainen, näpertelysidonnainen, että on ollut hyvin vaikea pitää mielessä niitä tulostavoitteita. Ymmärrän sen hyvin miten sen pitäisi mennä, mutta sitä on hyvin vaikea saada näkyviin omassa työssä. Kun paperit tulee tänne, siinä välissä ei paljon ministeriön kanssa keskustella. Sektorihenkilön ainoa tarve keskustella on lisäselvitysten pyytäminen ja ne ei ole substanssiin liittyviä lisäselvityksiä, vaan siitä että miksi luku on muuttunut edelliseen vuoteen verrattuna näin paljon. Perusta on historiassa. Jos perusprosessi tavalla tai toisella menee liian nopeasti, siihen ei ehditä paneutua eikä asettaa tavoitteita oikeassa kohtaa, ei tulosprismakaan voi toimia muuten kuin pitkän ajan kuluttua, jolloin palaset asettuu keskenään (Vv, 83).*

Kannanotot osoittavat, ettei valtiovarainministeriön budjettiprosessi ole muuttunut tulosohjauksen toiminnallisen ydintavoitteen mukaisesti siten, että etsittäisiin tasapainoa käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Budjettiprosessi on säilynyt luonteeltaan muuttumattomana valtiovarainministeriön ja sektoriministeriöiden välisessä resurssikamppailussa. Tulostavoitteet ovat siinä merkityksettömiä. Budjettiprosessia ohjaa historia ja kehys.

Toisaalta kannanotoissa tuli esiin tulosohjauksen periaatteellinen hyväksyntä, mutta ongelmina nähtiin käytännöt. Käytännöissäkkin on päästy eteenpäin ja kehittäjävirkamiesten näkökulmasta kysymys on ajasta. Aikanäkökulma on tärkeä, mutta aika ei hoida ongelmia ellei niihin tartuta. Eduskunnan vaikuttavuusvaatimukset asettavat osaltaan haasteita valtiovarainministeriölle.

*Tulosprismassa näkyy se, että meidän perustehtävä on tuottaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Mennä siihen suuntaan, kuin poliitikot haluaa, että julkista hallintoa ja julkisia palveluja ja yhteiskuntaa kehitetään. Siinä mielessä se ohjaa hyvin, mutta miten se saataisiin käytännössä toimimaan. Siinä on tietty ristiriita. Ohjauksen kannalta vaaditaan selvempiä ja yksinkertaisimpia tapoja. Mutta jos katsot kaikkea, mitä prisma vaatii, sehän vaatii sellaisen määrän hommia, ettei se myöskään ohjaa enää mitään (Vv, 57)*

*Tähän asti tulostavoiteasiakirja, on budjetin täytäntöönpanoasiakirja, se on jälkikäteinen prosessi. Siinä ikään kuin eduskunnan myöntämä resurssi siinä vaiheessa vasta ohjataan tiettyihin tavoitteisiin. Budjetin pääluokkaperusteita ja lukuperusteita on ryhdytty käsittelemään juuri sen takia, että siellä on näitä vaikuttavuustavoitteita. Tulosprisma ja tilivelvollisuus uudistus on aika tuore vielä, että tavallaan se on muotoutumisvaiheessa. VM:n osalta se ei ole vielä lähelläkään hyvää, mutta, mutta se hyvin paljon parempi kuin ennen Tilve-uudistusta, koska se pakottaa osapuolet tarkastelemaan asiaa saman mallin mukaisesti. ja etsimään niitä tavoitteita ja painopisteitä oikealla tavalla (Vv, 83).*

*Meillä on menneillään talousarviolainsäädännön uudistamishanke. Siinä on pohdittu tiliorganisaatioita. Laskennallinen arviointi tulee budjettihistoriasta. Se tulee hyvin karkeana tiedon ja sen karkean tiedon mukaan joudutaan elämään (Vv, 84).*

*Virastoissa on ollut manageristista intoa ja valmiutta pyörittää tunnuslukuja ja indikaattoreita, mutta niitä on tehty liikaa ja väärille asioille. Sen sijaan politiikan kerroksessa, ennen kaikkea ministeriöissä ei ole ollut valmiutta eikä näkemystä siitä, että pitäisi yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita myös*

*tehdä konkreettiseksi, indikaattoreihin perustuviksi muuksi sellaiseksi. Se on lähtenyt liikkeelle, mutta tämä on pitkä marssi (Vv, 43.)*

*Kaksi vuosikymmentä tulosohjausta, jos tiivistää niin se oli kokonaan uutta 20 vuotta sitten. Ei se niin nopeasti ole toteutunut kirkkaana. Siitä on puuttunut virallisuus, joka on yksi tapa määritellä asiat, laki ja asetus, se vie aina nopeammin asioita. Se on inhimillistä toimintaa. Sitten ylipäänsä valtion toiminnan mittaamisen vaikeus. Tavoitteen asettelu on vaikeata. Mittareiden etsiminen on vaikeata. Arvioiminen on vaikeata ja epäkiitollistakin hommaa. Se on aika tärkeitä. On eri asia yritystoiminnassa, jossa katsotaan ylipäänsä tuottoa (Vv, 112).*

*Olen tehnyt 20 vuotta ohjausjärjestelmän muutosta. Tiedän, että on päästy eroon panosohjauksesta ja asetettu aivan uudelle tasolle paremmalle tasolle yrityksellä saada aikaan tuloksiin perustuvaa hommaa. Ne, jotka ei ole eläneet panosohjausaikaa, näkevät vain kummallisuudet ja epätasapainon, mikä tähän liittyy (Vv, 45).*

*Hallinnon pitäisi motivoitua tulosohjaukseen. Nyt se nähdään vain välineenä, jolla pyritään johonkin. Hallinnossa sotaväki tekee niin kuin käsketään. Ei ajatella onko siinä mitään järkeä. Käskytyks ei ole selvää (Vv, 84).*

Tasapainonäkökulmasta arvioiden valtiovarainministeriön toimintatapa suhteessa lain ja asetuksen velvoitteisiin ja Tulosohjauksen käsikirjan ohjeisiin näyttäisi olevan kaukana tasapainosta. Haasteena näyttää olevan, että molempia pitäisi korjata. Kyse ei ole kuitenkaan yksin valtiovarainministeriöön ja tulosohjaukseen kohdistuvasta haasteesta vaan laajemmin poliittis-hallinnollista järjestelmää koskeva haaste.

### *Tulosohjauksen toimivuus ministeriöiden virkamiesnäkökulmasta*

Tulosohjauksen terävöittämisen tavoite oli lain voimalla parantaa ministeriöiden tulosohjausotetta. Tavoitetta perusteltiin useassa kohdissa lain perusteluja (HE 56/2003 vp). Valtiovarainvaliokunta katsoi lakia koskevassa mietinnössään, että asiaan on liittynyt ministeriöiden heikko ohjausote ja tavoitteiden puuttuminen koskien tuloksellisuuden osa-alueita (VaVM 30/2003 vp, 3).

Tulosohjauksen merkitys näytti neljä vuotta lain voimaan tulon jälkeen ministeriöiden johtavien virkamiesten kannalta edelleen ongelmalliselta:

*Ongelmana on ollut pitkälti se, että emme ole tunteneet olevamme kotona tässä harjoituksessa. Me olemme pyrkineet sopeutumaan siihen, koska suomalaiseen*

*virkamieskulttuuriin ja hyviin tapoihin kuuluu se, että mennään siinä järjestyksessä kun käsketään. Yritysmailmasta ja yksityiseltä puolelta tullut malli, jota VM nyt rautaisella otteella istuttaa meidän päälle, istuu huonosti meille. Meillä on visiot ja strategiat paikallaan, organisaatiouudistus käynnissä. Sen puolesta on tehty työtä. Mutta kun tullaan managementtiin ja mittausproblematiikkaan, ne yritysmaailman opit, siellä alkaa tökkimään (Mv .114).*

*Kun tulosohjaus otettiin käyttöön, lähdettiin ensimmäisenä liikkeelle. Me ei ole hirveästi päästy eteenpäin. Mittarikehitys on kaikkein heikoin tulosalue meillä. Toisaalta on niin, että jos tätä mittarityötä olisi tehty systemaattisesti tässä ajassa, kyllä me eri tasolla oltaisiin. Kerta kaikkiaan kyse on siitä, että se lähtee vaikuttavuustavoitteista, jotka on aika mutkikkaita meidän sektorilla (Mv, 219).*

*Vaikuttavuus on tosi ongelmallinen käsite. Itse asiassa luulen, että vaikuttavuuskäsitteistö on tutkimuksen kannalta hirveän hyvä, mutta käytännön budjetoitua ja toimintojen kehittämistä ajatellen se on liian raskas ja se kohdistaa huomion väärin asioihin. Yritetään kehittää sellaisia mittareita, jotka eivät ohjaa ollenkaan ja ne kehittää aikalailla jännitteitä. Tulosohjauksen kriittisin tekijä on se, ettei meillä tehdä tarpeeksi aitoa tutkimusta, se johtaa siihen, ettei tiedetä, mistä puhutaan. Ei ole keinoja päästä vaikuttavuuteen asti oikeasti monipuolisesti. Jotta siihen päästäisiin, pitäisi olla paljon tutkimusta. Tulosohjaus ei ole todellista. Se on jonkinlainen näytelmä. Siltä odotetaan paljon enemmän, kuin mitä se on (Mv, 201).*

*Osataanko tulosohjata aidosti, sitä voi aidosti kritisoida. Nythän meillä on tulosprismat, mielettömät tulosmassat, josta ei enää saa selvää, mitä tehdään. Kukaan johtaja ei kykene. Meilläkin on VMn meiltä vaatima tulosprisma-aineisto, se sisältää vastaukset jokaiseen kysymykseen. Kuka poliitikko tai edes kansliapäällikkö jaksaa 50-sivuisen asiakirjan, jossa tuloksen ja toteuman tietoja käydään läpi. Siitä ei löydä enää mitään. Olen vakuuttunut, että poliittinen johto, ei edes vilkaise niitä. Pitäisikö mennä harvemmillä selkeämmillä tavoitteilla, jotka pureutuu siihen, mikä on ongelma (Mv, 127).*

*Tulosprisman kohdalla törmätään mittaamisen ongelmiin ja tähän vaikeuteen, että käsitteet sinkoilee, puhutaan yhteiskunnallista vaikuttavuudesta, taloudellisesta toiminnallisesta tehokkuudesta. Se on haasteellista osata käyttää tieteellistä metodologia arkipäivän elämässä. Tämä on hallintotieteen estetiikkaa tämä tulosohjaus. Varmasti on helppo löytää kaikista toiminnoista mitattavia asioita. Ongelma on se, että kuvaako ne sitä, mitä halutaan (Mv, 170).*

*Tämä ongelmallinen homma on ollut 15 vuotta eli meidän tulostavoitteet on ollut huonompia tai vähemmän huonoja ja ollut sellaisia sanallisia, joilla ei ole todellista sisältöä. Se on johtanut siihen, että tulostavoitteet on ollut jonkin tukitoiminnon tehokkuutta, mutta ydinhomma on ollut mustana laatikkona. Selkeän kytkennän aikaansaaminen rahoista tavoitteisiin, se on hämärä ja puutteellinen. On se ongelmallista (Mv,148).*

*Jos lähdetään vaikuttavuustavoitteista liikkeelle, on ongelmia sen mittauksen kanssa, ei niinkään, etteikö voida asioita mitata, mutta sen relevanssi siihen, mikä on oman toiminnan relevanssi siihen mitattavaan suureen ja löytää sellainen, että sillä on olennainen vaikutus, se on selvä haaste. Mittareita on, haaste on löytää oikeat mittarit (Mv, 163).*

*Tulosohjaukseen liittyvässä motivaatio-ongelmassa on aika paljon kysymys siitä, jos siitä tulee kovasti raskas ja tekijät eivät itse miellä sitä, että sillä on oikeata vaikutusta ohjaukseen, siitä tulee pakkopullaa ja silloin sillä ei ole motivaatiota (Mv, 163).*

*Paperit saadaan kyllä kuntoon, hallinto tekee, järjestelmä pyörii. Se miten ihmiset sen tekee, siitä pitäisi olla vuoden mittaan enemmän aitoa keskustelua (Mv, 127).*

Kannanotot viittaavat siihen, että tulosohjauksen merkitys on useimmille ministeriöille käytännön ohjauksen kannalta vähäinen. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden puristaminen vuosittain budjetissa esitettäviksi mittareiksi näyttää enemmän kuin haasteelliselta. Hallinnolliselta kannalta lakia pyritään toteuttamaan siten, että budjetin muodolliset tulostavoitteet täyttävät lain minimivaatimukset. Todellinen ongelma näyttäisi koituvan siitä, että muodolliset tavoitteet niistä aiheutuvan hallinnollisen taakan lisäksi saattavat ohjata toimintaa väärään suuntaan.

Tasapainonäkökulmasta arvioiden ministeriöiden ohjausmotivaatiota ratkaisevasti heikentävä tekijä on Tulosohjauksen käsikirjan ja valtiovarainministeriön käytännön toimintatavan välinen epätasapaino, joka tuli esiin kananotoissa eri muodoissa:

*Ohjauksen heikoin lenkki on ehkä järjestelmän sisäinen ongelma se, että tulosohjaus ja budjetti kulkee valtioneuvostossa ja VM:ssä eri raidetta. Budjetissa tekstillä ei ole mitään merkitystä, sen sijaan momenteilla, rahoilla on kaikki merkitys. VM:stä kuulee hyvin ristiriitaisia ääniä, kaikki tietää BO:n ääni on tärkein, silti meiltä edellytetään monenlaisia asioita, joihin ei kuitenkaan ole*



*työkaluja siksi, että varsinainen budjettiprosessi ei ole muuttunut mihinkään. Budjettineuvotteluissa ei puhuta tavoitteista (Mv, 117)*

*Tavoitteiden ja resurssien pitäisi olla paksulla kettingillä toisiinsa sidottuja.. Mutta näin ei ole. Missään vaiheessa tulohajauksen aparaatti ei toimi sillä tavalla, että joku tavoite lievenee tai työ vähenee, että voitaisiin resursseja irrottaa jollekin toiselle virastolle ja erittäin harvinaista on se, että lisääntyville töille ohjattaisiin lisää resursseja. Jaamme koko budjettiohjausketjussa sitä samaa resurssia samaan paikkaan ja jos töitä tulee lisää kovin paljon, viraston johdon on keksittävä, mitä jätetään vähemmälle. Olennaista tosiasiallista tietoa siitä, miten paljon mihinkin toimintoon tarvitaan resursseja, sitä erittäin heikosti saa. On joitakin järjestelmiä, mutta ne ei vielä pelaa. Miten kovaa ääntä lähtee potilaasta, sen mukaan lääkitystä lisätään (Mv, 182).*

*Tulostavoitteilla on ministeriötasolla yhteyttä käytännön määrärahoihin, mutta sillä tavalla, että se vaikuttaa tavoitteiden toteutusaikatauluihin. On pitemmän aikavälin tavoitteita, joihin resurssit vaikuttaa, miten nopeasti edetään. Tämä on keskeinen haaste, että pitää saada resurssisuunnittelu ja tulossuunnittelu paremmin sopimaan yhteen. Tulohajauksen yksi heikkous on se, että tulomääritys tahtoo jäädä puolitiehen. Ei olla oikeasti tulorientoituneita, ollaan prosessorientoituneita. Tämä laskentajärjestelmä on yksi ongelma, ettei se vie asioita harhateille, että mitataan vääriä asioita (Mv, 153).*

Lausunnoista käy ilmi, että budjettiprosessi valtiovarainministeriössä ei ole muuttunut miksikään, mutta se mikä on muuttunut, on siirtyminen kehysohjaukseen. Ministeriöiden kannalta on siten oleellista ymmärtää tulohjaus kehysten puitteissa tapahtuvana hallinnonalan ja omien vaikuttavuustavoitteiden ja alaisen hallinnon tulostavoitteiden asettamisena. Vuotuisella operatiivisella budjetointiprosessilla ja tulohjaustavoitteilla ei näytä olevan valtiovarainministeriö – sektoriministeriö akselilla mitään tekemistä.

Alaisen hallinnon ohjauksessa ministeriöiden ohjausote näyttää vaihtelevan ministeriöittäin.

*Alaisen hallinnon ohjausjärjestelmässä tulohjaus on meidän maailmassa kaikkein voimakkain. Ollaanko perillä vai ei, se on kuitenkin ohittanut perinteisen juridisen ohjauksen ja budjettiohjauksen. Jos mennään vaikuttavuusmaailmaan ja tuloprismamaailmaan, kyllä ne vaikuttavuustavoitteet ovat enemmän ja vähemmän keinotekoisia tai teoreettisia. Ei ole mittareita (Mv, 162).*



*Tulosohjaus on keskeinen instrumentti ministeriössä, jolla alaista hallintoa ohjataan. Ministeriöiden osastojen ohjauksessa se on enempi vähempi epärelevantti. Minulla on kriittinen näkemys siitä, miten se käytännössä toimii. Alaisessa hallinnossa ei oikein pystytä ytimiin menemään. Siellä on paljon lukumassaa ja erilaisia indikaattoreita. Ei tällä tulosohjauksella ole asiallisesti pystytty ohjaamaan. Sitä on uudistettava. Periaatteessa ok., mutta käytäntökuva erittäin kriittinen. Siellä on erilaisia suoritemittareita tulosohjaus täynnänsä, tehdään suoritteita ehkä tavoitteenasetteluja, minkälaisista asioista pitää saada jotain aikaan, mutta ne vaikuttavuusindikaattorit on melkein olemattomat (Mv, 167).*

Ministeriöiden ohjausote alaiseen hallintoon näyttää vaihtelevalta. Hyvänkin otteen omaavassa parissa ministeriössä ongelmana tuntuu olevan vaikuttavuuden arviointi. Useimmilla ministeriöillä näyttää ohjausote ohuelta.

*Meidän hallinnonalalla ja varmasti muillakin hallinnonaloilla problematiikka on siinä, että tulosohjauksen osaaminen on aika ohutta. Järjestelmä on omaksumattu käyttöön, mutta sen sisäistäminen on jäänyt kesken. Myöskin se mitä meidän hallinnonalalta on ja muiltakin on kuultu, että ministeriöohjaus on aika kapeilla hartioilla. Se ei ole välttämättä aina niin kuin kansliapäällikkö ja osastopäällikötkään ohjauksen sisäistäneet, vaan se on jollain esittelijällä. Toisella puolella on sitten pääjohtaja ja iso joukko asiantuntijoita, joka on tehnyt hyvät paperit. Esittelijäparka on aika heikoilla, jos sillä ei ole taustajoukkoja ja tukea. Kyllä häntä heiluttaa koiraa, se on ihan selvää. Meillä on käynnissä ryhtiliike, jossa vahvistetaan hallinnonalan ohjauksen osaamista ja levennetään hartioita. Sillä hallinnonalan ohjauksella, se on selkeästi vastuutettu ministeriössä, vastuu kulkee ministeriön johtoon. Sillä on kasvot ja armeija, joka valmistelua tekee. Mikä on tärkeää, on se, että roolit on selvät (Vv, 39).*

*Tulossopimusprosessia yritetään kääntää niin, että sopimus pohjat tulee ministeriöstä, mutta kyllä käytäntö on pitkälti niin, että virastot ovat avainasemassa. Ministeriö aidosti asettaa strategiset tavoitteet ja ottaa siihen sellaisia asioita, jotka ovat tärkeitä konsernin ja koko hallinnonalan näkökulmasta. Sehän edellyttää hyvää osaamista täältä. Meidän täytyy tuntea virastomaailma. Tällä hetkellä tasapaino osaamisen kannalta on huono. Sen takia meitä on helppo viedä. Tämä on kova haaste. Tulossopimukset ovat vähän kuin juosten tehtyjä. Aito pyrkimys on rakentaa selkeä sisällöllinen ohjaus, mutta se vaatii paljon kehittämistä. Jos ajatellaan, että ministeriö ohjaa hallinnonalaan, ministeriön strategiset tavoitteet ja viraston strategiset tavoitteet ei välttämättä ole yksiä (Vv, 53).*

Virastojen tehtävät annetaan laeilla ja resurssit budjetilla. Ne muodostavat ohjausjärjestelmän kovan perustan. Tulosohtaus vaatimukset ovat informatiivisia. Talousarviolain ja -asetuksen informaatio vaatimukset näyttävät erityisesti vaativuuden osalta joidenkin ministeriöiden kohdalla vaihtelevan haasteellisilta, kuten virkamieskannanotto osittaa:

*Kun tehdään tulosohtausta, se tehdään siinä, kun laitoksia ja virastoja koskeva lainsäädäntö kirjoitetaan. Mitkä ovat niiden tehtävät. Siinä on se ydin. Toinen on budjetti, mitä voimavaroja sinne annetaan. Kolmantena on informaatio-ohjauksen väline. Tulosohtaus on tietyllä tavalla laivan kurssin tarkistamista aina oletettujen hallitusohjelmien ja muiden mukaisesti. Jos ne ei pelaa täytyy mennä lainsäädännön uudistamiseen ja resurssien uudelleenohjaamiseen, jos halutaan muutoksia tehdä. Lähtökohta on hyvä, siinä on ne elementit. Kieltämättä tällä tasolla vaikuttavuus on sellaista, että se tulee 20–30 vuoden kuluttua, se asettaa tiettyjä haasteita (Mv, 187).*

*Tavoitteet ja resurssit kohtaavat ja eivät kohtaa. Pitää lähteä siitä, että mikä on lainsäädännössä merkitty tehtävä. Kun teemme tulosohtausta laitosten kanssa, ilmoitamme minne pitää satsata. Tosiasia on, että merkittäviä muutoksia ei saada tulosohtauksen kautta, vaan lainsäädännön ja budjettiohtauksen kautta. (Mv, 188).*

### *Tulosohtauksen toimivuus virastojen näkökulmasta*

Virastoille ja laitoksille tulosohtauksella näyttää olleen todellista merkitystä. Ne saavat tulosohtauksen johdosta rahansa pääsääntöisesti yhdeltä momentilta, jota voi pitää virastojen kehiksenä. Tämän ”kehysmomentin” puitteissa virastoilla on ollut vapaudet järjestää lakisääteisen tehtävänsä varsin vapaasti ja palkata tarvitsemansa henkilöstö. Tuottavuusohjauksella käynnistynyt konserniohtaus on alkanut kuitenkin rajoittaa tulosohtauksella saavutettuja vapauksia vuodesta 2003 lähtien.

Virastoissa ja laitoksissa ollaan periaatteessa tyytyväisiä tulosohtaukseen. Toisaalta vaikka ohjussuhde näyttösi joidenkin ministeriöiden ja virastojen välillä toimivalta, niin monia ongelmiaakin tuli esiin. Yksi peruspulma oli monialavirastojen ja/ tai monen ministeriön ohjaus. Nämä jo koetut ongelmat tulevat todennäköisesti esille 1.1.2010 aloittavassa kuuden aluehallintoviraston ja 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohjauksessa, joka tapahtuu useiden ministeriöiden yhteistyönä:

*Tulosohtaus on toiminut tiettyntyyppisten virastojen ohjauksessa varsin hyvin ikään kuin täsmentänyt sen odotuksen, mitä ministeriöllä on olemassa viraston*

toimintojen suhteen. Sitten kun tullaan monitoimialavirastojen, kuten meidän kohdalle, ministeriössä ei vielä selkeytetty, mikä asema tulosohjauksella on. Välillä on menty täsmälliseen ohjaukseen, joka ei ole tulosohjausta, vaan se on tekemisen ohjausta. Välillä on menty hyvin väljään tulosohjaukseen, jossa ei ole asetettu tavoitteita. Nykyinen tilanne on kulkenut täsmäntävään suuntaan, jossa on monisivuisesi kirjoitettu tulossopimusta. Ei sillä ohjausvaikutusta ole. Haasteena on se kuinka ministeriö toimisi koottuna todellisena vastuullisena omistajaohjaajana ja nykyinen tilanne ei vastaa sitä. Ministeriössä on useita yksiköitä, jotka ohjaavat, on useita virkamiehiä osastojen sisällä, jotka ohjaavat virastoa. Ohjaus ei ole mielestäni sellaista työtä, johon osallistuu kymmeniä virkamiehiä, Punaista lankaa ei löydy (Vrv, 196).

Monialaviraston ongelma on tulossopimusten ja resurssien erillisuus. Yhdestä ministeriöstä tulee rahat ja sitten tehdään tulossopimus yleishallinnollisista tavoitteista. Olen kokenut, että virastopäällikön rooli on tuoda substanssinisteriöille esille yleistä linjaa, minkä puitteissa voidaan toimia, kun käydään tulossopimusneuvotteluja substanssiasioista. Jokaisella ministeriöllä on omat tapansa ja erilaiset neuvottelujoukot käydä näitä neuvotteluja. Erityisesti jotkut ministeriöt ovat sitä mieltä, että voimavarat ja tulossopimus eivät vastaa toisiaan. Mutta ei tulossopimuksissa voi sopia mitään sellaista, mitä annetuilla voimavaroilla pystytään toteuttamaan. Kyllä sopimusten valmistelutyötä tehdään aika paljon meillä. Sitten tulee mittariongelma. Julkisella puolella yleensäkin mittaristo on hitaasti kehittynyt ja mitattavuus. Tulosprismavaatimukset, se on uusi asia ja aivan hakusassa (Vrv, 99).

Kyllä tulosohjaus voisi toimia, mutta nykyisellään se ei mielestäni toimi. Se palvelee järjestelmää, mutta se ei palvele tuloksen tekemistä. Sopimusrunko tulee ministeriöstä ja alhaalta kirjoitetaan toiminta, mitä on ajateltu tehtävän. Kuunnellaan, mutta muutoksia ei tule. Vaikka kuinka hyvään ohjelman tekisit ja olisit hyvin toteuttanut aikaisemmin, resurssit menee tietyn jakosäännön mukaan. Se ei toimi sen takia, jos katsotaan koko juttua. Tulosohjaukseen ei tule riittävän tarkkaa fokusta ja tehdä sellaisia strategisia valintoja, mitä tehdään ja mitä ei tehdä. Jos tämä päästäisiin tekemään, että katsottaisiin ydinasioita, mittareiden määräkin – niiden määrä on valtava, se on kuin DC-10n ohjaamo, et ehdi niitä kaikkia katsomaan. Ei ole helppo juttu (Vrv, 168).

Tulosohjaus soveltuu meidän töihin. Aika paljon kysymykset, joita meillä hoidetaan, on laajempia valtakunnallisia ja kansainvälisiä kysymyksiä ja vaikka me toimitaan aluetasolla, kuitenkin toimeenpannaan valtakunnallisia päätöksiä tai kansainvälisiä sopimuksia. Me käydään tulosneuvottelut kahden minis-

teriön kanssa. Tulosprisma on tuttu käsite, mutta se ei ole lyönyt itseään läpi. Niitä ei ole osattu jalkauttaa. Me tehdään ehdotus, tulossuunnitelma, joka käsitellään neuvotteluissa ja sen pohjalta tehdään tulossopimus kahden ministeriön kanssa. Molempien kanssa erikseen. Toisen kanssa vuosittain ja toisen kanssa kaksivuotisesti. Toisen kanssa on aidompi neuvottelu. Toisen kanssa on vaikeampi käydä varsinaista neuvottelua. Resursseista ei keskustella ollenkaan. Saadaan ennakkotietona, mitä saadaan. Liikaa mennään edellisen vuoden mukaan (Vrv, 160).

Kun tulosohejaus on samanaikaisesti automaatiokehityksen kanssa meillä voimakkaasti toimintaa ohjaava ja muuttava tekijä, tulosohejauksemme voimakain muutosajuri on henkilötyövuosikehys. Kun samanaikainen automaation muutos mahdollistaa jossain määrin sen, että pystymme selviytymään perustehtävästämme vähemmällä henkilöstöllä, näkisin, että samanaikaisuus tavallaan tukee toisiaan. Siinä mielessä olen kokenut tulosohejauksen pääosin positiivisena. Meillä pitäisi pystyä muuttamaan kulttuuria, asenteita siihen suuntaan, että voidaan seurata yksilöllistä tuloksellisuutta. Tällä hetkellä se on vain työajan seurantaa, mihin työaikaa on käytetty ja sehän ei ole vastinpeluri tulosohejaukselle. Se on toisaalta heikkous (Vrv, 101).

Toivottaisiin, että tulosohejaus olisi enemmän strategista, että meitä ohjaava taho näkisi sellaisia tavoitteita, jotka ovat riittävän pitkäjänteisiä ja antaisi meille manööveritilaa siinä, että miten tavoitteet saavutetaan. Meidän ohjaus on ollut hankeohjausta. Sanotaan, että jos tulossopimuksessa on vuodelle 84 hanketta, niin kyllä se on vähän irvikuva tulosohejauksesta. Ministeriöltä tulee tulossopimustarjous ja sitten me lähdetään siitä neuvottelemaan. Ongelmana on ollut se, että me ollaan ministeriössäkin monen osaston alaisia, ministeriön pöydässä on paljon toimijoita ja aiemmin ne on olleet eri mieltä keskenään näissä tulossopimusneuvotteluissa. Ministeriöllä ei ole ollut selvää omaa kantaa. Sopimukset allekirjoittaa kansliapäällikkö, mutta se oli muodollisuus. Nykyinen on enemmän mukana (Vrv, 191).

Olemme organisaationa ikään kuin sektoritutkimuslaitoksen ja viraston yhdistelmä. Tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteys on meille tärkeää tietysti senkin puoleen, että koska meidän resurssi, joka on käytettävissä erilaisiin tehtäviin, se koostuu sekä budjettirahasta että siitä, joka tulee ulkopuolelta ja usein siihen lisänä jotain ministeriön ns. sitomatonta. Meillä on tulossopimus ja palvelusopimus. Ne on rinnan. Niiden ero on, että palvelusopimuksessa sovitaan pysyväisluontoisista tehtävistä. Kaikki jatkuvaa toiminnan virastotehtävät on palvelusopimuksessa. Se on ollut useamman vuoden kolmivuotinen. Tutkimus-

*tehtävät, jonka rahoitus vaihtelee, tulee eri lähteistä ja jonka sisältö vaihtelee vuosittain tai ainakin muutaman vuoden tähtäyksellä. Ne on tulossopimuksessa, joka tehdään vuosittain. Kun meillä on ulkopuolista rahoitusta (n. 30% koko rahoituksesta ulkopuolista), meidän täytyy olla selvillä rahoitustilanteesta ja budjetointi täytyy olla sillä tavalla tarkkaa (Vrv, 158).*

*Tulosohjaus on työssäni hyvin oleellinen asia. Pidän erittäin hyvänä siinä mielessä, että teen pääjohtajan kanssa kerran vuodessa tulossopimuksen, jossa tarkastellaan toiminta, sen tavoitteet ja raamit kokonaisuutena. Ongelma on se, että sopimus ja määrärahat ovat liiaksi erilliset. Yhteydet pitäisi olla tavoitteiden ja resurssien välillä paremmat. Tulosprisma on ollut puheen asteella, mutta emme ole jaksaneet täällä odottaa sitä. Olemme kehittäneet itsellemme tasapainotetun mittariston BSC:n. Tällä hetkellä ruvetaan taloon kehittämään omaa tulokorttiaan. Tässä mielessä tulosprisman käyttöönotto on ollut vähän turhan sitkasta. BSC on hyvin sukulaissuhteessa tulosprismaan. En tiedä, miten pärjäisin ilman sitä ( Vrv, 179).*

*Tulossopimuksen ja käytännön välillä ei ole suoraa korrelaatiota. Tulossopimus on niin hieno paperi, että kun sen rautalangaksi väännetään, siitä osa tippuu pois. Tulossopimuksella ei yhtä äkkiä muuteta mitään, viime vuonna oli samat asiat kuin nytkin. Tulossopimuksen sisällössä meillä on liikaa tavaraa (Vrv, 144).*

Osa virastojen tulosohjauskritiikistä kohdistuu ohi ministeriöiden suoraan valtiovarainministeriöön:

*VM tuhosi tulosohjauksen tällä alalla tietoisella pakollisten menojen alibudjetoinnilla. Kun oli asetettu kehykset ja tilanne oli selvästi muuttunut, jota ei oltu ennakoitu ja johon meillä ei ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa. Ministeriön kanssa pystyttiin osoittamaan, että tällainen tarve olisi. VMn viesti oli se, että emme usko, mutta katsotaan syksyllä, jos se on toteutunut, annetaan sitten lisää. Jotta tulosohjaus voisi toimia, pitäisi olla realistinen raha käytettävissä. Se on keskeinen motivaatiokysymys. Vasta pakon edessä tulee lisää, se vie uskon tulosohjauksen toimivuuteen (Vrv, 125).*

*Periaatteessa näen tulosohjausjärjestelmän hyvänä ja toimivan järjestelmänä, mutta jos vuoden alusta tiedetään, että kyseisenä toimintavuonna ei tulla resurssien puolesta selviytymään, silloin lähtöasetelma vesittää koko tulosohjausjärjestelmän periaatteet. Jos tiedetään, ettei toimintavuodesta tulla selviy-*

*tymään muutoin kuin pitämällä virkoja auki, menetetään koko hyvä periaate (Vrv, 140).*

*Määrärahojen ja tavoitteiden yhteenkuuluvuudesta ei ole mitään havaintoa. Substanssiministeriöt ovat kiinnostuneita sisällöistä ja vaikutuksista. Määrärahat otetaan, mitkä saadaan. Samalla lailla VMn substanssiosastot ovat kiinnostuneita sisällöistä ja vaikutuksista, mutta niillä ei ole valtaa resurssien suhteen. Resurssit ovat kokonaan BOn hallussa ja budjettiosastoa ei näyttäisi kiinnostavan sisältö ja vaikutukset ollenkaan. Niitä kiinnostaa vain resurssimäärä, euromäärä tai henkilöstövuosimäärä. Tulosohjausjärjestelmän heikoin lenkki on VMssä. Ministeriössä ei käsitykseni mukaan ole töissä yhtään ihmistä, joka olisi perehtynyt ohjausjärjestelmiin. (Vrv, 89).*

Konserniohjaus oli haastatteluajankohtana vasta laajentumassa tuottavuusohjauksesta strategisten resurssien ohjaukseen, mutta se herätti jo joissakin virastoissa perusteltuja pelkoja tulosohjausjärjestelmän tulevaisuuden suhteen.

*Tulosohjaus on olennainen osa viraston toimintaympäristöä. Se otetaan ihan totena täällä ja valmistellaan tulostavoiteasiakirjat ja pyritään niihin tavoitteisiin mitä itse on asetettu. Pidän tulosohjauksen kriittisenä tekijänä ja ehkä riskitekijänä, vaaratekijänä, uhkatekijänä nykyistä suuntausta nykyistä suuntausta, että ruvetaan valtiokonsernia ohi ministeriöjoaon tai ministeristöjoaon toimintakohtaiseen ohjaukseen. On yksi sektori, joka ohjaa IT-järjestelmää, on konserniohjaus sillä alueella, on tuottavuusohjelma, joka on kutistunut siihen, että henkilöstöä pitää vähentää. On yhteisten järjestelmien ohjaus, talous- ja henkilöstöhallintojärjestelmien keskittäminen jonnekin. Heti kun tällainen tulee, se sekoittaa tulossopimusjärjestelmää, koska meillä se on kokonaisuus. Jos asetetaan eri sektoreille erillisiä henkilöstötavoitteita ja resurssitavoitteita, sehän menee sekaisin koko järjestelmä (Vrv, 95).*

Tulosohjauksen kaikki vaiheet kokenut virastojohtaja kiinnitti huomion koko järjestelmän aikaansaaman muutoksen merkitykseen ja toisaalta sen ongelmiin:

*Tulosohjausjärjestelmää ei voi arvioida pelkästään tilanteen kannalta, mikä sen merkitys on tänään. Kannattaa katsoa myös sitä, minkä vaikutuksen tulosohjauksen läpivieminen on hallinnon toimintatapoihin ja rakenteisiin aiheuttanut. Tulosohjaus alkuvuosina muutti ajattelutapaa, muutti toimintatapaa, alkoi kiinnittää huomiota vaikutuksiin ja kustannuksiin, mitkä oli aikaisemmin tarkastelun ulkopuolella. Hirveän paljon paperia. Näen kaksi suurta*



*ongelmaa, jotka ovat estäneet järjestelmän edelleen kehittämisen. Ministeriö ei ole koskaan vastuussa minnekään siitä, onko saatu aikaan vaikutuksia ja onko tulosopimukset tuottaneet kansalaisille niitä palveluja ja hyötyjä, joita sovittiin. Toinen ongelma on, että vaikka se on mekanismin paras alue, ministeriön ja toteuttavan viraston välinen suhde. Tämä on alue se, jossa koko pitkässä ketjussa ohjaus omimmillaan, valtiolta puuttuu keinot toimia, puuttuu päätöksentekomekanismi, puuttuu reagointimekanismi, puuttuu arviointimekanismi, puuttuu siihen liittyvät tuet ja jälkihoidot, joita tarvittaisiin silloin, kun sovittu asia ei ala toteutua. Sitten ollaan tassut pystyssä (Vrv, 88).*

Toinen pitkän virkauran tehnyt virastopäällikkö kuvasi muutosta seuraavasti:

*Reilut 30 vuotta sitten, kun aloitin virkaurani, oli helppoa, ei tarvinnut kuin istua ja kun rahat loppui, tilata lisää. Ei ollut tavoitteita, joiden puolesta olisi pitänyt mietiskellä eikä myöskään sitä mitä tehdään rahoilla, jotka oli saatu. Se oli tavoitteetonta. Se, että meillä on selvä tulosvastuu, edellytetään tiettyjä asioita, edellytetään tulosvastuun toteuttamista niillä määrärahoilla ja resursseilla, jotka meille annetaan. Se pakottaa miettimään. Se on tuonut johtamiselle uuden ulottuvuuden (Vrv, 143).*

### *Tulosohjauksen toimivuus tarkastusviranomaisten näkökulmasta*

Valtiontalouden tarkastusviraston raporttien pohjalta on tulosohjausta edellä käsitelty laajasti. Tulosohjauksen tila yhteenvetoraportin mukaan tulosohjauksen valtiotuhallintoon soveltamiseen liittyy monia vaikeasti ratkaistavia asioita. Joiltakin osin ohjausmalli soveltuu valtiotuhallintoon varsin huonosti (VTV 150/2007, 9).

Haastatteluissa tarkastusviranomaiset kuvasivat ohjausmallin merkitystä seuraavasti:

*Tulosohjauksen painoarvo ohjausjärjestelmässä on ristiriitainen. Periaatteessa ja virallisissa asiakirjoissa sen pitäisi olla keskeisin ohjausjärjestelmä ja kattaa koko valtiotuhallinnon toiminta virastojen ja laitosten ohjauksen perusvälineenä ja lisäksi sen pitäisi taustalla ohjata budjetointia eli puhutaan tulostuotuksesta tai tulostietoisesta budjetoinnista. Periaatteessa tulosohjauksen ja siihen liittyvän tulosvastuuajattelun piirissä pitäisi olla kaikki valtiotuhallinnon toiminnot. Käytännössä tämä on toteutunut muodollisesti ottaen kattavasti. Meillä kaikki virastot tekevät tulosopimuksia, tilinpäätöksiä, tulosopimuksia, tilinpäätöksiä, tulostavoitteita määritellään kattavasti, talousarvion perusteluissa on pitkälti tulostavoitteita. Ongelma on se, että jos ajatellaan tulosohjaukselle*

*ajateltua kovinta ydintä, sen piti olla sopimusta muistuttava menettely, missä tulee yhteinen käsitys sekä resursseista että mitä niillä saadaan aikaan, tässä ongelmat alkavat.*

*VTV on tulosohjauksen vahtikoirana katsonut sitä onko taloudellisuudelle asetettu kattavasti tavoitteita, toteutuuko resurssien ja tavoitteiden kohtaanto. Siinä on merkittävästi ongelmaa. Sama pätee tuottavuustavoitteisiin, tuotosten suhde panoksiin ei ole kattavasti tulostavoitteiston piirissä. Erilaisia vaikuttavuustavoitteita ja niitä koskevaa raportointia systeemissä on, mutta ongelmana on, että ei ole johdonmukaisesti arvioitu, kuinka olennaista se on. VTV on sanonut, että taloudellisuus tuottavuustavoitteiden asettamisen puutteiden takia meillä ei tosiasiallisesti olla tulosohjauksen piirissä (Trv, 32).*

Terävöittämisuudistuksen tavoite oli yhteiskunnallisen vaikuttavuuden painottaminen resurssien käytössä ja vuosittainen tilivelvollisuus siitä, miten vaikuttavuus tavoitteissa on edistytty. Vaikuttavuusinformaatio on kuitenkin vaikeasti toteutettavissa lain edellyttämällä tavalla. Tarkastusviraston viimeisen raportin mukaan riskinä on, että vaikuttavuustiedon riittämätön laatutaso jää pysyväksi ilmiöksi (VTV K 12/2009 vp, 16). Vaikuttavuustavoitetta tarkastusviranomaisen selvensi haastattelussa näin:

*Vaikuttavuuden kohdalla täytyy ensiksi mieltää, mitä vaikuttavuus on ja miksi. Se on lisäarvoa, mitä kansalainen ja yhteiskunta saa julkisen sektorin toiminnasta kokonaisuudessaan tai viraston toiminnasta. Silloin sen pitäisi olla keskeinen henkilöstöä motivoiva tekijä. Tulosohjaus ei ole ainoa ohjauksen muoto. Meillä on erittäin keskeisellä sijalla säädösohjaus siltä osin kuin on kysymys kuntien, osittain kansaneläkelaitoksen, tulevaisuudessa yliopistojen ohjauksesta, siellä vaikuttavuus liittyy säädösprosessiin, säädösvalmisteluun. Samassa hengessä sekä talousarvioasiakirjoissa että säädösesitysten perusteluissa pitäisi määritellä se, mikä on se yhteinen hyvä, mitä tällä säädöksellä ja normituksella haetaan. Toinen osa on tulosohjauksessa enemmän strateginen ote siitä, miksi jonkun viraston pitää olla olemassa ja miksi valtion pitää sitä ylläpitää. Näihin kahteen kysymykseen olevat vastaukset kiteytettyinä ovat vaikuttavuustavoitteita. Säännöllisin määräajoin pitäisi kysyä, tekeekö valtio oikeita asioita muuttuneissa olosuhteissa, jolloin vaikuttavuustavoitteiden asetanta olisi sitä, että perustavaa laatua oleva strateginen päivitys. Tarkistetaan julkisen tehtävän oikeutus ja onko se paras mahdollinen toimintatapa yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta. Samoin sitä aika-ajoin arvioidaan kustannusten ja kansalaisten tarpeiden näkökulmasta. Ministeriöillä pitäisi olla hallinnonalan osalta arviointipolitiikka ja suunnitelma siitä (Trv, 33).*



Vaikuttavuuden kohdalla pitäisi olla selvää, että määrärahoilla aikaansaatavaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta on lähes mahdoton esittää lain ja siitä johdettujen tulosohjausohjeiden mukaisina pelkistettyinä numerollisina tavoitteina. Vaikuttavuuden todentamiseksi tarvitaan arviointia, jonka tueksi tarvitaan erilaisia laskennallisia indikaattoreita. Jo valtiovarainministeriön vuoden 1989 taloushallinnon kehittämissuistion mukaan tulisi kehittää sellaisen informaation tuottamista, jonka nojalla voitaisiin arvioida eri toimintojen vaikuttavuutta. Tämä edellyttäisi kehittämispanosta kapeasti ymmärretyn laskentatoimen ulkopuolelle jääville alueille, kuten vaikuttavuuden arviointiin ja palvelutason mittaukseen. Erityisesti ministeriötason harjoittaman ohjauksen parantamiseksi olisi kehitettävä vaikuttavuuden arvioimisen menetelmiä (VM-JOA-Ca 12, VNA, 16. KA). Mihin tässä työssä oli vuoteen 2008 mennessä päästy, sitä kuvaa tarkastusviranomaisen lausunto:

*Meillä on vaikuttavuuden arviointeja tarkasteltu. Vaikutusten arviointi on vaikea kokonaisuus käsitteellisesti ja määritelmällisesti. Siinä on hirvittävästi ongelmia ja arvoitettavia kysymyksiä. Vaikuttavuusarviointien osalta EU-maailma on lisännyt arviointien tekemistä. Niitä tehdään hirvittävät määrät. Varsinkin EU-hankkeissa se arvioija, konsultti ei tee kriittistä arviota, jotta saisi loppujaksonkin arviointityön itselleen. Sieltä tulee ympäröityä lausuntoja ja lausumia, jolla varmistetaan omaa jatkotyötä. Ongelmana on lisäksi se, että vaikka arviointeja tehdään, mutta niitä ei käytetä päätöksenteossa lainkaan hyväksi (Trv, 34).*

Tarkastusviranomaisten toimesta on jo useassa yhteydessä ja pitkän aikaa tuotu esiin tulosohjausohjauksen ongelmia ja ilmeisiä tasapainottomuuksia suhteessa tavoitteisiin. Tasapainonäkökulmasta herää kysymys, miksi korjaaviin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty. Tarkastusviranomaiset katsovat, että ongelma on valtiovarainministeriön organisaatiossa:

*Meillä on sellainen käsitys, joka koskee sekä tarkastusvirastoa että controlleria, että budjettiosasto on pudonnut kehittäjien kelkasta. Heillä pitäisi olla vastuu kehittää kustannuslaskentaa, laskentajärjestelmää ja raportointijärjestelmää. Se on tyhjentynyt kehittäjistä ja nekin jotka siellä vielä ovat, on työllistetty muilla asioilla. Häntä heiluttaa koiraa. Pitäisi ensin miettiä informaatiotarpeet, rakenteet ja sen päälle luoda järjestelmä (Vrv, 35).*

## *Arviointia tulohajauksen toimivuudesta*

Rakenne- ja ohjausvälinetutkimuksen havaintojen mukaan tulohajausta ei ole saatu toimimaan sellaisena kuin se esiteltiin uudistusten alkuvaiheessa. Lakiuudistuksella sitä on yritetty saada toimimaan, mutta dokumenttien mukaan siltäkään ei näytä toistaiseksi päästy asetettuihin tavoitteisiin.

Tulohajauksen merkitys näyttää haastatteluaineiston perusteella eri toimijoille varsin erilaiseksi. Eduskunnalle sillä näyttäisi olevan heräävää merkitystä erityisesti vaikuttavuuden näkökulmasta. Ministereitä tulohajaus ei näyttäisi juuri kiinnostavan ja sen merkitys on siten ministereille vähäinen. Valtiovarainministeriölle tulohajauksella ei näytä myöskään olevan kovin suurta merkitystä. Ministeriö saa talouden kokonaishallintatavoitteensa toteutettua kehysohjauksella ja katsoo, että tulohajaus on sektoriministeriöiden asia. Sektoriministeriöille tulohajauksen merkitys on yleisesti vähäinen, koska budjettiprosessi valtiovarainministeriössä ei ole muuttunut tulohajautavoitteiden mukaiseksi. Valtiovarainministeriö käsittelee vain rahoja, ei sitä, mitä myönnettyillä rahoilla on saatu aikaan tai tarkoitus saada aikaan.

Virastoille tulohajaukseen siirtymisellä näyttäisi olevan selvää myönteistä merkitystä. Tulohajauksen antamilla toimintavapauksilla ja virastoille yhdellä momentilla annetulla rahoituksella on ollut sekä palvelutoimintaa parantavaa että ajattelutapaa taloudellisemmaksi muuttavaa vaikutusta. Ehkä parhaana kansalaisille näkyvänä ja tuntuvana esimerkkinä on Verohallituksen palvelukyvyyn radikaali paraneminen.

Merkityksen näkökulmasta kokonaisuutena arvioiden tilanne näyttää ristiriitaiselta. Toisaalta ohjaustavoitteet ovat kaukana tasapainosta. Toisaalta tulohajaukseen ollaan virastotasolla tyytyväisiä, tosin vaihtelevasti.

Tutkimuksen edellä esitetty laaja haastatteluaineisto antaa yksityiskohtaisemmin tulkittuna käsitykseni mukaan perustaa tulohajausta koskeville välttämättömille uudistuksille. Tutkimuksen osoittama ristiriitainen tilanne tulisi saada korjauksen alaiseksi.

### 4.7 Tuottavuusohjaus

Tulohajauksen yksi pääajatus 1990-luvun alussa oli, että antamalla ministeriöille, virastoille ja toimintavapauksia, se johtaa parempaan palveluun ja nostaa hallinnon tuottavuutta (VNS 2/1990, 4–5). Käytännössä hallinto ei ole kuitenkaan ole toiminut tämän tavoitteen mukaisesti. Vuonna 2003 valtiovarainministeriö palautti tuottavuusvastuun takaisin itselleen ja aloitti keskitetyn tuottavuusohjauksen.

Tuottavuusohjaus on ensimmäinen osa valtiovarainministeriön konserniohjaushanketta. Uudistuspolitiikan näkökulmasta konserniohjauksen tavoitteena on korjata tulosohjaus uudistuksen epäonnistumista ja ministeriöhallintoon siirtymisongelmia.

Tuottavuuden parantamistavoite on mainittu jossain muodossa lähes kaikissa hallinnon uudistusasiakirjoissa 1970-luvulta lähtien, mutta vasta 2000-luvun Suomen demografinen kehitysnäkymä on antanut tuottavuudelle poliittista painoarvoa, joka tulee esiin Vanhasen II hallituksen ohjelmassa. Siinä tuottavuuden merkitys on esillä yhteensä 28 kohdassa.

Näyttää myös siltä, että sen merkitys ja ohjauksen tarve ymmäretään läpi poliittis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän eduskunnasta virastotasolle saakka:

#### Eduskunnan näkökulmasta

*Johtopäätös on se, että pitäisi löytää tavat valtion toiminnoissa, eri ministeriöille erilaisia tapoja nostaa tuottavuutta julkishallinnossa ja ne eivät ole mekaanisia. Tämä on yksi suuri kysymys, johon on eduskunnan kaikissa käsittelyissä kiinnitetty huomiota (Ke, 12).*

*Jos tuottavuusohjelmalla aidosti pystytään parantamaan tuottavuutta niin, että ihmisten kyky tehdä työtään paremmin ja tehokkaammin kuin tähän saakka, että sitä nyhdetään ihmisten selkänahasta, silloin se on ihan ok. Jos sen tarkoituksena on vain saada alasajettua valtion tuottamien julkisten palvelujen tuotantoa ja siirrettyä sitä entistä enemmän markkinaperusteiseksi, silloin en kovin suurella lämmöllä siihen suhtaudu. Hyvät yleiset tavoitteet hyväksyn, mutta käytännön toteutus on ollut sellaista, että arveluttaa (Ke, 9).*

Ministerit olivat kannanotoissaan pääosin sitoutuneet tuottavuuden edistämiseen:

*Tuottavuusohjelma on erinomaisen tervetullut ja hyvä harjoitus. Totta kai siitä kitistään joka puolella. Vaikka sen voisi tehdä jollain fiksummalla tavalla, niin realiteetti on, että se ei onnistu ilman, että VM vetää sitä ja varsin kovalla kädellä. Ideaalimaailmassa se voisi toimia muullakin tavalla, mutta en usko siihen. Sen takia VM:llä pitää olla riittävän kova paine ja sitten katsotaan viimeisellä viivalla, johtaako se kohtuuttomuuksiin ja sitten pitää osata vetää myös vähän takaisin päin (M, 31).*

*Olen itse kokenut sen niin, että VMn rooli on tässä käytännössä vähän kirveellä veistetty rooli, varjellaan keskeistä tavoitetta, kuunnellaan rutinoita. Tällainen*

*iso organisatorinen muutos, joka vaatii, ei pelkästään htv-vähennyksiä, vaan toimintatavan muutoksia, aika pitkälle pitää mennä halki, poikki ja pinoon linjalla, ennen kuin pystytään näkemään, missä se muutos ei ole mahdollinen ja missä se on mahdollinen. On välttämätöntä, että saadaan liikkeelle kaikki mahdollinen järkevä uudistus ja myöhemmin voidaan katsoa, että onko se joiltain osin liian tiukka ja voidaanko sitä uudelleen rakentaa (M, 17).*

*VM:n tavoitteet ovat ymmärrettäviä. VM:n on saatava jonkinlainen ote tuottavuuteen. Htv näyttäisi olevan jotenkin toimiva. Se on kuitenkin samalla ongelmallinen väline. Esimerkiksi ulkoistamalla toimintoja saadaan henkilötyövuosia siirrettyä yhtiöihin, mutta jos ulkoistetaan monopoliasemaan jääville yhtiöille, yhtiöiden palvelujen laskutuksesta riippuu, mikä on lopputulos (M, 18).*

*Ymmärrän sen, että tuottavuusohjaus on tuhannen taalan mahdollisuus ja se toimii hyvin, kun se saadaan toimimaan uudella tavalla. Olemme joutuneet uudistamaan toimintatapoja ja sellainen ala, jossa on uudistettu toimintatapoja, mutta tehtävät lisääntyvät huomattavasti, se on vaikeaa. Meillä on kysymys tästä, toimiala on muuttamassa luonnettaan (M, 16).*

*Valtionhallinnon osalta pidän järkevänä, että meillä on tuottavuusohjelma. Peruseriaatteena on se, että valtiovalta miettii mitä tekee ja purkaa päällekkäisyyksiä ministeriöiden välillä. Mielestäni hallituksen pitäisi uudelleen arvioida sitä, miten se toteutetaan. Tullaan tosi vaikeuksiin, kun todelliset vuodet tulee. Pitää olla edellytyksiä, että karsitaan edellisiä toimintoja ja keskitytään olennaiseen. Näin suuri aparaatti tarvitsee tiukan jonkin velvoitteen. Ongelmallista on erityispiirteiden huomioonottaminen (M, 21).*

Valtiovarainministeriö piirissä tuottavuuden merkitys on virkatyöhön liittyvä itsensä selvyys:

*Tuottavuustyö on ajanut itsensä tähän koko meidän ajatteluun sisään sillä tavalla, sitä ei tarvitse ajatella enää omana prosessina. (Vv, 39).*

*Meillähän on nyt erikseen tuottavuusohjelmaksi nimitetty ohjelma. Sen parissa me paljon puuhataan. Onko se tuottavuutta vai ei, se on määritelmäkysymys. Siinähan on kysymys siitä, että työvoimantarvetta pitäisi vähentää keskushallinnossa tai valtionhallinnossa ja hyvä, jos se voidaan tehdä niin, että tuottavuus paranee (Vv, 51).*

*Tuottavuusohjelman haaste on se, että millä tavoin se voidaan kytkeä näihin prosesseihin. Me ei voida pyörittää talous- ja tulosoajaukseen liittyvien prosessien lisäksi kolmatta, joka pyörii omanaan ja hyökkää aina välillä jossain kohtaa htv-vähennyksin. Siinä meillä on tehty nyt muutoksia, että saataisiin se integroitua (Vv, s.68).*

*Tuotavuushankehan on noussut arvoon arvaamattomaan. On menossa uusi kierros, jossa etsitään ratkaisua missä vähennetään henkilötövuosia ja määrärahoja mutta sillä perusteella, että ministeriöille tulisi intensiiviä tehdä sitä, että he saavat pitää osan määrärahoista omalla momentilla. Pienistä euromääristä on puhe, enemmänkin on taistelu htv-määristä (Vv, 77).*

*Raha ei ole kauheasti kiinnostanut, monet ministeriöt ja virastot rakastavat virkoja. Budjetointi pelaa logiikalla, että mitä suuremman osan menoista pystyt ankkuroimaan lakisäteisiksi tai muulla tavalla kiinteäksi menoksi, sen paremmin pärjää (Vv, 61).*

Tuottavuuden merkitys ministeriöiden virkamiesjohdossa ymmärretään, mutta jokaiseen ymmärtäväänkin kannanottoon näyttää sisältyvän jotain kritiikkiä valtiovarainministeriön toimintatapaa kohtaan:

*Ministeriöllä ei ole mitään erityistä perustetta sanoutua irti tuottavuusajattelusta sillä perusteella, että olemme pieni hallinnonala. Näen sen niin, että meidän uskottavuutemme toimijana valtion keskushallinnossa on osaltaan kiinni siitä, miten hyvin kykenemme toteuttamaan hallinnon yleisiä kehittämistavoitteita. Niihin kuuluu, että henkilöstön kehitys on käännettävä supistuvaan suuntaan. Siitä seuraa monenlaisia asioita, mutta se ei ole katastrofi (Mv, 117).*

*Tuottavuusohjelma on teknisesti katsoen säästöohjelma. Saada aikaan rakenteellisia järjestelyjä, joilla samat asiat tuotetaan halvemmin. Se on jossain mielessä tuottavuusohjelma. Tuottavuus on viime kädessä suhdeluku. Tulosindikaattorin ja panoksen vaikea määrittely käytännössä on VM:ssä johtanut siihen, että se antaa henkilöstön kautta määriteltävät säästötavoitteet. VM lähtee siitä, että jos säästetään niin ja niin monta sataa htv:tä, kuitenkin samat tehtävät hoidetaan paremmin. Kukaan ei pysty lopullista tuottavuutta mittaamaan. Kun kamikatse hyökkäys VMstä tulee, niin jokaisessa ministeriössä joudutaan miettimään, mitä tehdään. Paine sinänsä voi luoda tuottavuutta, teknisesti*

*katsoen siinä ei mitata panoksen ja suoritteen välistä suhdetta. Tällä metodilla voidaan saada tuottavuusjuttuja aikaan (Mv, 111).*

*Meidän tuottavuusohjelman tekeminen lähti sikäli jännästi, että me oltiin mietitty tietyt hallinnon kehittämiskuviot. Nämä kehittämisohjelmat tuli osaksi meidän tuottavuusohjelmaa. Meille asetetut 250 htvn tavoitteet oli tarkoitus saavuttaa näillä rakenteellisilla uudistuksilla. Tuli uusi hallitus ja meillä on nyt pallo hukassa, kun on iso aluehallintohanke. Se johtanut siihen, ettei kumpakaan kehittämishanketta ole voitu viedä, koska ne on kiinni ALLU-ratkaisusta (Mv, 155).*

*Tuottavuushanke sinänsä ei ole tuottavuushanke, vaan valtion henkilöstön vähentämishanke. Alun perin sovittiin VMn kanssa, että kun henkilöstövähennyksiä tehdään tuottavuusohjelman nimen alla, syntyvästä säästöstä puolet palautetaan hallinnon käytettäväksi tuottavuushankkeisiin. Rakennettiin yksittäinen momentti, jolle tuo raha palautetaan. Sen jälkeen ministeriö itse, kansliapäällikkö pyytää hallinnonalalta tuottavuushankkeita, ehdotuksia. Tehdään oikeasti tuottavuuden parantamishankkeet, on ne sitten tietojenkäsittelyä tai muuta. Me on muutettu sinänsä vähän hölmö hanke voitoksi, eli sillä rahalla, mitä saadaan, todella tehdään tuottavuushankkeita. Nyt kun katsotaan viimeistä tuottavuuspäätöstä, siinä tasavallan hallitus ilmoitti, että myös muiden ministeriöiden pitäisi ottaa käyttöön tämä meillä alun perin käyttöön otettu keskitetty tuottavuusrahan käyttäminen aitoihin tuottavuushankkeisiin. Me olemme ainoa ministeriö, jolla on keskitetty tuottavuusrahan palautusmomentti (Mv, s.162).*

*Tuottavuusohjaus on vähän erikoinen kuvio. terve järkihän sanoo, tehdään jokin hanke joka onnistuessaan lisää tuottavuutta. Nyt se on, että vähennetään niin ja niin monta nuppia, keksikää keinot. Se on aika haasteellinen kommunikoitava henkilöstön kanssa. Ymmärrän tavoitteen ja me olemme sitoutuneet siihen. Mielellään tehtäisiin tempot ja siitä seuraa jotakin. Kyllä me pystytään tuottavuutta parantamaan (Mv, 170).*

Virastojen johdon näkökulma on sama kuin ministeriöidenkin, tuottavuuden merkitys ymmärretään, mutta myönteisesti suhtautuvat virastopäälliköt eivät ole tyytyväisiä ohjelman toteuttamistapaan:

*Luulen, että ottaen huomioon systeemin, on pakko olla numeerinen ilmaisu, mitä rationalisointi tarkoittaa. Jos sitä ei ole, kaikki jatkuu ennallaan. Se on*

*hyvä raami siihen, että mitä se tarkoittaa, että hommat hoidetaan pienemällä porukalla. Viraston tasolla ajatuksen läpivienti, se vaatii vuosia, että ymmärretään, että meillä on resurssi x ja sen puitteissa hoidetaan hommat ja mahdollisimman järkevällä tavalla (Vrv, s.99).*

*Mehän nähtiin tilanne, me ollaan ikääntyneitä. Koko Suomi ikääntyy. Alettiin tehdä strategisen kehittämisen ohjelmaa ja toimia sen mukaisesti. Me ollaan vähennetty vuodesta 2003 yhteensä 350 htv:tä ja tavoite on vielä 600 vuoteen 2012 mennessä. Ministeriö haluaisi, että me vielä enemmän saisimme aikaan, mutta me olemme vasta tarjouksena esitetty, lainsäädännölle pitää myös tapahtua (Vrv, 92).*

*Tuottavuuskehitystä pitäisi koko ajan edesauttaa. Se mitä on tuottavuusohjelmasta tullut, tässä on luotu uusi lisäsäätelyn muoto, joka tulee htv-säätelyn kautta. Se on omiaan sotkemaan kaiken. Kun se ajaa vähennyksiin ja määrärahavähennyksiin päämäärä on hyvä. Menetelmät ovat väärä. Kun se on generoitu ylhäältäpäin tulevilla tuotavuustavoitteilla, ne on yhtä kuin pelkäävät henkilöstön vähentämistavoitteita. Se johtaa siihen, että valtionhallinnossa asetetaan yhteiset tavoitteet ja ne jaetaan normaalilla tavalla alaspäin hierarkisessa organisaatiossa säästötavoitteina ja sillä ei ole mitään tekemistä tuottavuuden kanssa. tämä ei voi johtaa hyvään tilanteeseen (Vrv, 196).*

*Ymmärrän tuottavuusohjauksen perusteet, mutta yksittäisen viraston näkökulmasta näkisin tuottavuuden vaikkapa tietojärjestelmien saamisina, mitkä toisivat aitoa helpotusta käytännön arkeen. Tuotavuus nähdään nyt mörkönä, koska keskustellaan vai siitä paljonko henkilöitä pitää vähentää. Nyt ollaan vain antamassa eikä saamassa mitään (Vrv, 140).*

Tuottavuusohjelman toteutukseen liittyy läpi ohjausketjun kovaa kritiikkiä. Eduskunnan näkökulmasta:

*Eduskunta on kokenut, että tuottavuusohjelmasta on tullut ulosohjausohjelma. Olemme päättäneet tarttua tähän kysymykseen ja mennä vähän syvemmälle ja selvittää onko niin, kuin eräissä asiantuntijalausunnoissa, eduskunnan mietinnöissä ja tarkastusviraston kertomuksissa on voitu havaita, että niillä mekaanisilla toimenpiteillä, jotka lähtevät pääasiassa VMn maailmasta, ei ole valtioneuvostasolla löydetty vielä mekanismeja, joilla aidosti voitaisiin nähdä, mitkä ovat sopivia keinoja tuottavuuden kohottamiseksi.*



*Tuottavuusohjausta pidetään täällä lähes täysin epäonnistuneena. Meidän mielestä tuottavuusohjelma pitää räätälöidä joka ikisessä hallintoyksikössä sen tarkoituksen luonteen ja teknisen toteutuksen viitekehyksessä, miten vaikuttavuus saavutetaan parhaiten. Pelkkä numeerinen tarkastelu ja ohjaus on kuolleena syntynyt ajatus. Mitä kansanedustajille tulee hallinnollista palautetta, tällä hetkellä siitä 99,7% on tuottavuusohjelmakritiikkiä (Ke, 5).*

*Edelleen se perusidea näyttää olevan kaavamainen väen vähentäminen. Välttämättä väkeä vähentämällä jollakin sektorilla ei tuottavuus ollenkaan parane, mutta välttämättä jollakin sektorilla taas väkeä lisäämällä ei tuottavuus parane (Ke, 10).*

Ministerit katsovat:

*Käsitykseni on, että lähtökohta on tähdellinen. Ei voi olla niin että ensi vuosikymmenellä melkein kaikki nuoret pestataan julkiselle sektorille, täytyy pysyä tekemään tässä jotakin. Se on aika raju, aavistuksen verran liiankin raju. Tuntuu, että ei ole aina loppuun asti mietitty perusteita, mistä tulee tietty luku jollekin sektorille. Siinä on kaksi puutetta. Ensimmäinen on se, että se on lähtenyt htv-lähtöisesti, kun pitäisi lähteä ensin toimenpiteistä, jotka oikeasti parantaa tuottavuutta ja sitä kautta ehkä tekevät löysää htv-puolella. Toinen puute, mikä on ollut, katsotaan hallinnon alaa putkena, siellä ei parhaimmat tuottavuushaasteet tai parhaimmat mahdollisuudet olekaan, vaan kyllä ne hallinnonalojen välimaastossa. Niillä välipinnoilla, joilla tehdään päällekkäistä ja tuplatyötä (M, s.29).*

*Tuottavuusohjelmakin on sellainen asiakokonaisuus, että lantissa on kaksi puolta. Tuottavuusohjelman tavoitteet hyväksyn, mutta alleviivaan sitä, että ministeriöt eivät ole oikein olleet kypsiä vaatimaan itselleen riittävää joustavuutta niiden soveltamisessa, kuinka ne tehdään, millä aikavälillä ja miten se tapahtuu. Sen soveltaminen on ministeriöissä vähän hakusessa. Aletaan haukkua tavoitteiden härkäpäistä läpiajoo, kun pitäisi katsoa, että on eri teitä päästä siihen tuottavuustavoitteistoon (M, 14).*

*Tuottavuusohjelma keskittyy radikaalisti vain siihen tapaan, millä joku juttu pitää saada läpi, kuten henkilöstön vähentäminen. Se keskittyy liian totaalisesti valtion hallinnon paisumisen estämiseen ja supistamiseen. Se on yhdenlaista ohjausmenettelyä, mutta ei se ole ison politiikan ohjausmethodinen välinen, se poikkeaa kaikista muista (M, 24).*



Valtiovarainministeriön edustajien kriittiset kommentit ovat luonnollisesti vaihteita, mutta niitäkin tuli esiin:

*Tuottavuushankkeen suunta ja tavoite on oikea, mutta käytännön toteuttaminen on ollut äärimmäisen tuskallista. Tuntuu, että on tehty mieletön määrä turhaa työtä. Ymmärrän sen, miksi siihen on jouduttu. Se on pakollinen, se on jotenkin puolin ja tosin hallinnon alat ja VM huomioon ottaen tehty niin vaikealla tavalla, että en voi sitä aina hyväksyä. Koska lähdän kuitenkin siitä, että hallinnonaloillakin on ymmärrys ja hyväksyntä sen tavoitteen toteuttamiseen (Vv, 81).*

*Tuottavuusohjelmassa on niin paljon sellaista, jotka on kerran nähnyt, elementtejä, vaikkakaan aivan tällaisena ei tuottavuusohjelmia aiemmin tehty. Juuri se pyrkimys saada tuottavuuden paranemista aikaan, että vaikutetaan välittömästi päälukuun, sehän on tuttu juttu 90-luvulta ja 70-luvulta. Se tarkoittaa tietynlaista siirtymistä määrällisen resurssiohjauksen puolelle eli vanhaan maailmaan (Vv, 38).*

Ministeriöiden virkamiesjohdon kritiikki tuottavuusohjauksen toteuttamistapaa kohtaa oli jakaantunut siten, että kovan kritiikin esittäjiä oli puolet, kun toinen puoli haastatelluista tyytyi pehmeämpään arvosteluun.

*Tuottavuusohjelman suhteen on surullista. Vaatimukset kasvaa koko ajan. Lainsäätäjä säätää eläkelain, jolla kannustetaan lahoa puuta pysymään talossa. Samanaikaisesti tulee toisella kädellä tuottavuusohjelma, jossa kehoitetaan vähentämään väkeä. Porkkanat, joilla nyt väkeä koetetaan pitää 68 vuotiaaksi asti ovat voimakkaammat kuin ne porkkanat, joilla todella tuottavaa ja nuorta pystyttäisiin palkkaamaan. Meillä roikkuu täällä jengiä, joka on todella lahoa puuta. Pitää vakansseja hallussaan ja asettaa konkreettisen tulpan nuoremmille, joita entistä enemmän lähtee talosta pois (Mv, 114).*

*Kun puhutaan tuottavuudesta, pitäisi katsoa kokonaisuus. Kun ei saada mihinkään hinnankorotukseen ja ennen kaikkea vuokratuluihin lisää, ne on itse asiassa meille kovempi juttu se, että vuokrankorotuksiin ei saada indeksitarkistuksia, kun on tuottavuusvaade. Nämä kolminkertaistaa se tuottavuusvaateen. VM sanoo ihan avoimesti, että se on totta, että vuokrankorotuksiin ei ole osoitettu kymmeneen vuoteen mitään korotuksia. Se toimii tasapäisenä leikkurina. Se on 7% vuodessa, mitä vuokrat kohoaa Senaatin hinnoittelupolitiikalla (Mv, 127).*

*Tuottavuusohjauksessa VM:n rooli on siinä mielessä väärä, että on palattu sellaiseen vanhaan ajatteluun – kai tuottavuuden nimissä – , että rupeavat ronkkimaan virastoja ja virastoissakin vielä yksittäisiä toimintoja. Sieltä tulee epäonnistuneita ehdotuksia, asiantuntemattomia ehdotuksia, ettei valmistelija oikein tiedä eikä ole perillä hoitamansa hallinnonalan asioista. Siellä tehdään kohtuullisen epäonnistuneita ehdotuksia (Mv, 128).*

*Tuottavuusohjaus tuli alun perin sivusta näihin normaaliprosesseihin ja jotenkin tuntuu, että se on tullut hallitsemattomana ja suunnittelemattomana. Se on ristiriidassa tämän tulosohjauksen kanssa. Kyllä se on vähän sekavaa. Tämä jatkuu ja pahenee, kun sieltä tulee näitä konsernimaaisia juttuja. Sieltä tulee ITtä, talous- ja henkilöstöhallintoa, ja tutkimustoimintaa. Kyllä se on aika sotkuista tämä tilanne (Mv, 148).*

*Tuottavuusohjelma näyttää olevan kaksijakoinen. Toiset ovat lihoneet, mutta me jotka olemme jo pitkään trimmanneet, meille laitetaan lisätehtäviä. Jossakin kulkee se raja, että pystymme tehtävämme suorittamaan. Tämä on tulossa vastaan (Mv, 145).*

*Tuottavuusohjelmiin pitäisi liittyä se, että mikä sovitaan, se pidetään. Mutta ei niin, että kun me toteutamme, meille lisätään kuormaa. Se on VMn syntejä. Tällainen oikullisuus päätöksenteossa VMn puolelta heikentää sitä. Meillä on kokemusta siitä, että saada sitä puolta tuottavuushyödytystä, niin kuin sovittu. Sanotaan, että onkin joku muu peruste viedä se pois, kun tehdään joku iso säästö. Siirtyviä eria leikataan pois, vaikka niillä siirtyvillä erillä on ajateltu rahoittaa tulevaisuutta (Mv, 127).*

*Se argumentaatio, mikä on tuottavuusohjelman takana, on kannatettava. Niin kuin sanottiin, että käytetään suurta eläköitymisaaltoa hyväksi, nyt ei käytetä, tuli hätä housuun ja ruvetaan viittä vuotta etukäteen ulosmittaamaan tulevaa eläkeaaltoa. Se on demoralisoivaa ja se tekee meidät johtajat – puhumattakaan alaisista – hyvin kyynisiksi kaikkeen uudistamiseen. Pidän sitä hyvin valitettavana. Historiallinen hyvä tilaisuus, sen maine pilattiin jo ennen kuin ollaan siinä aallossakaan (Mv, 182).*

*Tuottavuusohjelma tökkii lähinnä älyllisessä puoleessa. Pitää olla joku tolkku, että se on aidosti ensin toimintamallin parantaminen eikä puhuta ensin htv:n vähentämisestä. Nyt se on kiteytynyt htv-vähennykseen. Huippuesimerkki on se, että laitoksien ulkopuolista rahoitusta kohdellaan samalla tavalla kuin bud-*

*jettirahoitusta. Meillä on laitoksia, jotka saavat ulkopuolelta aika paljon erilaisia hankkeita, niiden pitäisi vähentää henkilötyövoimaa ja ottaa ulkopuolelta tulevaa rahoitusta. Se on täysin idioottimaista. Siellähän on markkinatestaus (Mv, 188).*

*Tässä pitäisi olla myös poliittista ohjausta mukana. Onko mitään järkeä, että tasapäisesti säästetään. Säästämistä pitäisi katsoa myös politiikan kannalta. Ei niitä aloja kannata pakottaa säästämiseen, jos tiedetään, että joka tapauksessa tarvitaan lisää resursseja. Toisaalta on aloja, joita voitaisiin supistaa reippaamminkin, mutta siihen tarvitaan poliittisia päätöksiä. Meillä ei tehdä tällaista ollenkaan. Tämä menee kaikille samalla prosentilla yhtä paljon riippumatta seurauksista. Vanha kunnon juustohöylä (Mv, 129).*

Virastopäälliköiden valtiovarainministeriötä kohtaan suuntautunut arvostelu oli samantapaista kuin ministeriötasollakin:

*Minusta olisi rehellisempää sanoa, että tuottavuusohjelma on henkilöstön vähentämisohjelma, koska se on irvikuva tuottavuudesta. Siinä mielessä tämä ajatus on hyvä asia, että täytyy pärjätä sillä väellä mitä annetaan ja priorisoida toimintoja (Vrv, 191).*

*Tuottavuusohjelma markkinoitiin huonosti. Siitä on tullut vahvasti henkilöstön vähentämisohjelma ja se on profiloitunut sellaiseksi. Kysymys pitäisi olla siitä, että sen sijaan, että laitetaan väelle enemmän tehtäviä, niitä pitää vähentää ja tehdä toisella tavalla ja sitä kautta saada mahdollisuutta henkilötyövoiman vähentämiseen. Kyllä tämä on vaikea ala, kun se on ihmissuhdetyötä ja vuoro-vaikutustyötä (Vrv, 125).*

*Tuottavuusohjelma rassaa meitä äärimmäisen paljon. Tässä on historia takana. Olemme rakentaneet isoa lainsäädäntöuudistusta ja sen rinnalla organisaatiouudistusta tavoitteena parempi vaikuttavuus ja toiminta. Päälle annettiin tuottavuusohjelma. Nämä lyö toisiaan korville. Tämä on ristiriitaista ohjausta (Vrv, 124).*

*Tuottavuusohjelma, miten se ensimmäisenä ilmeni, on se, että menttiin neuvotteluihin ja meille ilmoitettiin, että miinus 2% lähtee toimintarahoista ja on siihen sopeuduttava. Henkilöstötavoitteetkin annettiin. Ylhäältä alaspäin ja raaällä tavalla. Ikärakenne on aika iäkästä. Sopeuttaminen ei periaatteessa ole vaikeata, mutta se tahtoo tulla vääriin kohtiin, se on se hankala (Vrv, 185).*

*Tuottavuusohjelmaan liittyy sama kuin tulosohjauksen alkuvaiheisiin eli kun Armada on niin suuri kuin valtiolla on, niin saadakse sen liikkeelle mihinkään yhteen suuntaan, täytyy työntää kovaa. Mutta keneltä hyvänsä hallinnossa kysyy, tuottavuusohjelman toteuttamistavasta ja sisällöstä saa negatiivisia repliikkejä. Sen toteuttaminen on ollut taitamatonta. Ammattimainen johtajuus puuttuu kokonaan. Se on epäherkkä vaikutuksille. Se on ylimielinen ja kuulematon kommenteille. Se on suuri ongelma, mutta ongelmat ei sulje pois sitä, että se on välttämätön. Se olisi pitänyt johtaa ammatillisten johtajien voimin eikä diletanttimaisten temppujen, joita VM on ollut pakotettu tekemään, kun on toimittava niillä resursseilla, mitä itsellä on (Vrv, 89).*

Tuottavuuden merkitys tarkastusviranomaisten näkökulmasta:

*Tuottavuusohjaus pitäisi oppikirjan mukaan ajaa sisään tulosohjauksen kautta. Tulosohjausjärjestelmässä pitäisi olla panos/tuotos- samoin kuin kustannusvaikuttavuustavoitteet. Tuottavuusohjelmassa on yritetty pakottaa hallintoa ajattelemaan, että valtion töissä voi olla jatkossa vähenevä määrä työvoimaa, miten se tekisi oikeita asioita. Käytännössä kun tulosohjaus on jäänyt ministeriötasolla heikoksi ja epäyhtenäiseksi, se on jouduttu korvaamaan muulla menetelmällä. Kun hallinto ei vapaaehtoisesti toimi, niin lasketaan henkilöstömäärän vähennykset ja lasketaan sille hinta ja pannaan kehyksiin ja leikataan rahoja. Näin jouduttiin tekemään. Se alkaa vaikuttaa juustohöylätyyppiseltä (Trv, 33).*

*Tuottavuusohjaus on kytketty ikään kuin kehyksiin. Se on kehysten alaohjaussektori. Onko tässä noudatettu hyvän hallinnon ja tulosohjauksen periaatteita, niin vastaus taitaa olla, kaikilta osin ei, koska htv-vähennykset tulee VM:stä, jolloin mennään tähän vanhakantaiseen resurssiohjaukseen. Ne ei lähde sieltä hallinnonaloilta ne toiveet ja ajatukset siitä, mitä tehdään ja mitä voisi tehdä paremmin, vaan ne tulee VM:stä. Se on paluuta vanhaan kulttuuriin (Trv, 36).*

*Arviointia tuottavuuden merkityksestä*

Dokumenttitutkimuksessa tuli selvästi esiin, että tuottavuuden parantamisen tarpeesta on helppo saavuttaa yksimielisyys, mutta olennaisesti vaikeampaa on löytää käytännön johtamisessa toimivat keinot tuottavuuden aitoon ja ajallisesti kestäväan parantamiseen.

Merkityksen näkökulmasta tämän haastattelututkimuksen perusteella voi tulla samaan johtopäätökseen. Tuottavuuden merkitys tunnustetaan kaikilla ohjaustoimilla, mutta kritiikki valtiovarainministeriön tuottavuusohjausta kohtaan on kovaa. Lähes yksimielisesti ollaan sitä mieltä, että ohjelman toteuttamistapa on ollut älyllisesti taitamatonta.

Arvioni mukaan tuottavuusohjauksen soveltamisessa on tultu kriittiseen vaiheeseen. Ohjauskritiikkiä olisi ryhdyttävä kuuntelemaan ja analysoimaan. Näyttäisi siltä, että jos ohjausta jatketaan vielä ”halki, poikki ja pinoon” linjalla tuottavuusohjaus kääntyy itseään vastaan ja sen seuraukset tulevat olemaan pitkäaikaisia ja negatiivisia.

Linjan valinta näyttäisi olevan paljolti poliittinen kysymys. Hallituksen sitoutuminen tuottavuusohjelmaan näyttää olevan niin vahva, ettei kapea-alaista toimintatapaa pystytä ilman hallituksen kannanottoja uudistamaan.

#### 4.8 Tilivelvollisuus – jälkikäteisvalvonta

Tulosohjauksen käsikirjan mukaan tilivelvollisuus tarkoittaa vastuuta lakien ja määräysten noudattamisesta taloushoidossa sekä vastuuta käyttää annetut voimavarat mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ja raportoida niiden käytöstä ja tuloksellisuudesta (VM 2/2005, 121).

Tilivelvollisuus on talousarviolain muutoksen yhteydessä lakiin (L 1216/2003) tullut lisäys, jonka tavoitteena on parlamentaarisen budjettivallan vahvistaminen, jota eduskunta on vaatinut.

Tilivelvollisuus uudistukseen liittyy valtiontalouden tarkastusjärjestelmän rakenteellinen uudistus ja osana sitä perustettu eduskunnan tarkastusvaliokunta, joka aloitti toimintansa v. 2007. Tarkastusjärjestelmän koko uudistus on kuvattu edellä uudistusprosessi osassa.

Vuodesta 2004 voimassa ollut tilivelvollisuus uudistus realisoitui eduskuntatyössä vasta tarkastusvaliokunnan aloitettua työnsä v. 2007. Tarkastusmielessä vuosina 2004–2007 eduskunnassa elettiin välivaihetta. Valtiontilintarkastajien toimintaa oltiin lopettamassa ja uusi valiokunta, joka oli perustettava perustuslain säätämisjärjestyksessä kahdessa eduskunnassa, odotti vielä tuloaan. Tässä esitetyt tarkastusvaliokunnan jäsenten, muiden kansanedustajien sekä ministerien kannanotot perustuvat vajaan vuoden toiminnasta saatuihin kokemuksiin ja enemmänkin jälkikäteisvalvonta odotuksiin:

*Kaikkein ongelmallisin on minusta eduskunnassa, mutta muuallakin se, että siihen, miten todella kävi eli jälkiseurantaan ei kukaan tunnu kiinnittävän kovin paljon huomiota, ne on toisarvoisia asioita. Valtion tilinpäätöksen sta-*

*tusta haluaisin nostaa, koska se antaa ehkä enemmän mahdollisuuksia yleistalouspolitiikan keskusteluun kuin ennakoivat budjetit, joissa ne toiveet helposti sekaantuu kokonaisuuteen.*

*Jälkiseuranta tarkoittaisi nimenomaan yleisempää taloudellista ja talouspoliittista keskustelua, koska silloin on varmaa tietoa, miten kävi. Pystyy myös tekemään vertailua, miten ennakoimme, miten käy ja miten kävi, joka on myös yksi viisaus seuraavaa ennakointia varten. Saattaa olla, että täällä ei ole kauheasti kiinnostusta, mutta eipä ole mediassakaan.*

*Ei tilinpäätöksistä ole kiinnostusta paljon mitään verrattuna budjettiin, epäsuhta on mielettömän suuri (Ke, 121).*

*Pitää sanoa, että se uudistus, joka tehtiin, jossa kertomusmenettelyä uudistettiin ja tuotiin se ajankohtaisemmaksi, että se ei ole niin usean vuoden takaa tapahtuvaa asioiden jälkikätestarkastusta, se oli merkittävä asia. Siihen saakka eduskunnalla ei ollut paljon kiinnostusta käsitellä sellaisia muodollisia asiakirjoja, joissa otettiin kantaa asioihin, jotka olivat jo useasti edellisen hallituksen asioita. Tässä suhteessa se, että aikajännettä on lyhennetty, on tuonut poliittisesta näkökulmasta enemmän merkitystä ja sitä kautta myös kiinnostusta, koska arvioidaan yleensä istuvan hallituksen toimintaa. Kertomusmenettelyn uudistaminen oli jollain tavalla käänteentekevä tässä eduskunnan roolissa. Nyt se on todellisempaa (Ke, 8).*

*Meillä on mielletty tarkastustoimi enemmänkin numeroiden talouden tarkastuksena ja siinäkin vielä enemmän muodollisjuridisena tarkastuksena, että onko toimittu annettujen ohjeiden ja päätösten mukaisesti ja onko se muodollisesti oikeata päätöksentekoa. Se, mitä eduskunta on halunnut ja joka oli lähtökohta uudelle valiokunnalle, oli enemmän tällainen poliittinen, osittain jopa tarkoituksenmukaisuusvalvonta ja tarkastus.*

*Uusi tarkastusvaliokunta on tullut oikeastaan tämän ajattelutavan perusteella. Eduskunnan toimesta on mahdollista tehdä akuutimpaa tarkastustoimintaa ja puuttua hallituksen toimintaan myös poliittisesti. Nykyjärjestelmässä on enemmän mielenkiintoa kuin aiemmin. (Ke, 12).*

*En ole käytännössä vielä tarkastusvaliokunnan roolia kauheasti nähnyt, koska sehän on aloittanut vasta tehtävänsä, mutta intoa tuntuu olevan aika paljon (Ke, 122).*

Tilinpäätösuudistuksen yksi tavoite ja odotus on, että tilinpäätösraportointia aikais-  
tamalla saataisiin perusteita seuraavan vuoden budjettikäsittelylle. Tämä tavoite tuli  
esiin kannanotoissa:

*Aikaisempi menettelyhän oli se, että edellisen vuoden tilinpäätöskertomus oli päällekkäin budjettikäsittelyn kanssa. Tähän haluttiin muutos ja todettiin, että ehdottomasti täytyy aikaistaa tilinpäätöskertomusmenettelyä ja se haluttiin saada kevätistuntokaudelle eduskunnassa, jolloin edellisen vuoden kertomustiedot voisivat antaa myöskin suuntaa seuraavan vuoden budjettikäsittelylle. Tämä oli se idea. Tämä oli eduskunnan kannanotto tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta. Se myös toteutui, ehdittiin antamaan tarkastusvaliokunnan mietintö ennen kuin eduskunta lähti kesälomalle.*

*Tilinpäätöskertomuksen aikaistamiseen liittyy edelleen aikatauluongelmia. Sen asianmukainen käsittely edellyttää sen antamista heti toukokuun alussa. Tähän aikatauluun ei vielä tämän kertomuksen osalta päästy (Ke, 12).*

*Kansanedustajilla ei ole kauheasti kiinnostusta tällaiseen perinteiseen tilin-tarkastukseen, joka on parempi antaa asiantuntijoille ja sillä tavalla ainakin organisaationa ulkopuoliselle ja eduskunta taas enemmän keskittyisi toiminnalliseen tarkastukseen. Se heikkous on, että sen yhdistäminen tulosohtausmenettelyyn ei vielä toimi. En tiedä, onko se tosiasiallinen ongelma, mutta ainakin henkinen ongelma se on, koetaan, että hallitus on se, joka tulosohtaa. Jos toinen osapuoli eduskunta tarkastaa, onko tulostavoitteet täytyneet, se on epäsuhta (Ke, 8).*

Tulostavoitteiden tarkastukseen liittyvä toinenkin aikaongelma tuli esiin kannanotoissa:

*Kun meille on tullut hyvin tiukat ja tarkat hallitusohjelmat, jotka on nelivuotisohtelmia, kyllä tarkastelunäkökulman pitäisi pystyä olemaan sen hallituskauden ja hallitusohjelman tarkastelua, miten sen tavoitteet täyttyy. Nyt se on vähän turhauttavaa, kun se tehdään vuosittain, jolloin ei ole näköpiirissä kummaltakaan puolelta pitempää aikajännettä. Vuodessa ei kovin paljon tapahdu. Toisaalta, jos mennään sellaiseen pitempäjännitteeseen, miten löydetään sellainen mekanismi, että se voisi vaikuttaa sen seuraavan, tulevan hallituksen linjanvetoihin (Ke, 8).*

*Vuodessa ei kovin paljon tapahdu. Sen takia on ollut keskeinen sija kehyksillä ja sillä että vaalikaudeksi määritellään kehukset. Koko hallituskaudellekin tarvitaan mittareita, jotta nähdään, mikä kehitys on. Hallitusohjelmassa määritetyt asiat ja painotukset on otettu esille ja niille on annettu resurssit. Pitäisi seurata mitä on panostettu ja mitä on saatu hallituskaudella aikaan. Varmaan on tarvetta pidemmälläkin periodilla seurata kehitystä. Tarpeenkin arviointi pitäisi pystyä tekemään.*



*Vuosijännekin on tärkeä, kun pyrimme siihen, että saisimme edellisen vuoden tilinpäätöksen käsiteltyä kevätistuntoaudella, jotta saataisiin tehty havainnot, puutteet ja korjaustarpeet huomioitua seuraavan vuoden budjetissa (Ke, 10).*

*On mietitty puolivälitarkastelua, että silloin on mahdollista reivata itse hallitusohjelmaa. Onko neljä vuotta liian pitkä aika sitoa politiikkaohjelmia. Mikä on tarkastustoiminnan merkitys, kun sitä katsoo poliittisena tarkasteluna. Yhteys pitäisi olla tulosoikeuteen siten, että ennen kuin voi asettaa uusia tavoitteita, pitäisi pystyä tietämään aiemmat tulokset, muuten ollaan aika hyllyvällä suolla. Asetetaan uusia tavoitteita ilman, että tiedetään, miltä vanhalta tulospohjalta lähdetään. Eduskunnan kannalta hallituskauden viimeinen syksy on niin täynnä eduskunnassa, että se menneen arviointi syvällisesti ei ole mielessä ja sille ei jää riittävästi aikaa. Suosittelisin edeltävää kevättä (Ke, 8).*

Haastateltavat toivat eri tavoin esiin, että valiokunnan työ on vasta käynnistysvaiheessa, se etsii vielä muotojaan:

*Minusta tarkastusvaliokunta ei ainakaan vielä ole määritellyt varsinaista painopistettä, vaan kaikki suuret kokonaisuudet ovat edelleen rinta rinnan. En lähtisi tarkastusvaliokunnan puolesta arvioimaan mikä on tärkein pontti.*

*Meillä on rajattomat tiedonsaantioikeudet ja se tuo myös vastuuta. Tässä vaiheessa kun valiokunta on toiminut vasta viime syksystä alkaen ja oli erittäin työntäyteinen syksy kun oli käsittelyssä budjetti ja kertomukset. Pidän sitä tärkeänä, että valiokunnassa käydään kehityskeskustelu ja omalla tavallaan tuloskeskustelu, mitä varten olemme, mihin keskitymme (Ke, 10).*

*Siihen menee tämä eduskuntakausi, että saadaan käytännöt muotoutumaan. Näyttää siltä, että tilinpäätöskäsittely pitäisi saada käsiteltyä ennen kesälo-malle lähtöä. Ruuhkaa on. On paljon päällekkäisyyksiä. Aikataulujen kanssa on järjestelemistä (Ke, 7).*

*Eduskunnan lausumiin on suhtauduttu hyvin erilailla eri ministeriöissä. Ne on vähän inflatoituneet. Me haluaisimme tätä maailmaa muuttaa. Täytyy jollain tavalla valvoa myös sitä, että eduskunta tekee päätöksiä entistä tarkemmin. Silloin kun se lausuu, lausuu harvemmin, mutta tarkoittaen totta. Valvomme, että se toteutuu.*



*Meistä tulee eräällä tavalla VTV:n osa, jossa on iso tarkastusresurssi ja ammattitaito ja sitä pitää kehittää. Pystytään hyödyntämään tätä tarkastusaineistoa, jota sieltä syntyy (Ke, 2).*

Ministereitä askarruttivat samat tarkastustoiminnan käynnistysongelmat kuin kansanedustajiakin päälimmäisenä olivat aikataulukysymykset ja vaikuttavuus:

*Olen puhunut tarkastusvaliokunnan jäsenten kanssa siitä, että olisi hyvä, jos eduskunnassa olisi tilaisuus, vaikkapa tilinpäätöksen yhteydessä käydä läpi tarkastusvaliokunnan arviota. Tilinpäätöshän ei herätä mitään mielenkiintoa, mutta tarkastusvaliokunnan tulokset joidenkin hallinnonalojen tuloksellisuudesta, onnistumisesta tai epäonnistumisesta voi herättää ja niiden pitäisikin herättää. Tässä on ollut aikataullisia ongelmia, lähinnä milloin tilinpäätös valmistuu ja milloin se debatti eduskunnassa voitaisiin käydä. Tämä keskustelu meidän pitäisi käydä eduskunnassa ja nostaa se riittävän vakavalle tasolle. Jos ei nyt aivan budjettikeskustelun veroista tai kehyskeskustelun veroista, kuitenkin aikalailla merkittävä, koska kyllä pitää myös seurata. Se on yhtä tärkeää kuin rahan jakaminen, miten se raha sitten toimii. Tähän täytyy saada jokin yksinkertainen rakenne. Rakenteeseen täytyy liittyä, että se saadaan ajankoh-taistettua. Se mikä on vanhaa, se ei enää kiinnosta (M, 17).*

*Jälkikäteisvalvonta ja vaikuttavuus, se on hirveän haasteellinen homma. Täs-sähän on sellainen eduskunnan kannalta ongelma, johon puhemieskin kiinnitti huomiota, että kun näitä raportteja ja arviointeja tulee, ne menee sukkana läpi, niihin ei kiinnitetä huomiota, kansanedustajat eivät ole kiinnostuneita menneestä vaan tulevasta. Kyllähän tämän uuden valiokunnan perustaminen osoittaa, että ollaan kiinnostuneempia myös siitä, mitä ja miten on tehty ja se on hyvä asia. Kyllä vaikuttavuutta pitää arvioida ihan samalla tavalla kuin sitä, mitä tulevaisuudessa tehdään. Jotta saadaan jotain aikaan, arviointi on todella tärkeää (M, 19).*

*Vaikuttavuus on ongelmallinen käsite sekä ministerin että eduskunnan kan-nalta. Näen, että vuorovaikutuksen ja suullisen informaation lisääminen voisi olla parempi kuin paperi-informaation (M, 18).*

*Tarkastusvaliokunta hakee minusta vielä täysin rooliaan. Minulle ei ole vielä selvinnyt se asia, hakeeko tarkastusvaliokunta sitä, että valtioneuvostosta käsin vaikuttavuudet arvioidaan analyttisemmin ja he tarkastelevat sitä, mitä tästä tulee vai pyrkiikö valiokunta määrittelemään kriteerit, millä se itse tarkastelee valtioneuvoston toimintaa ja poliittisen järjestelmän toimia. Tämä on aikalailla*

*hakusessa. Mitä tarkastusvaliokunta edellyttää vaikuttavuuden arvioimiseksi. Pitäisi löytää yhteinen järjestelmä, jolla valtioneuvosto ja valiokunta tarkastelevat niitä esityksiä, mitä ministeriöissä tehdään (M, 24).*

*Vaikuttavuutta ei voi mitata vuositasolla, kun ollaan tekemisissä luontoprosessien kanssa. Luonnossa ei hyvät ja huonot muutokset vuodessa näy. Ehkä pitäisi sillä tavalla katsoa, että kun on isoja, esim. vesiensuojelun suuntaviivaohjelma hyväksytty jokunen vuosi sitten, joka tähtää 2015 asti katsottaisiin isoja kokonaisuuksia tai kun tehdään päätökset ilmasto- ja energiastrategiasta, katsottaisiin niitä neljän viiden vuoden periodilla. Vuodessa ei tapahdu sellaista, joka näkyisi ja kertoisi meidän toimenpiteistä tuon taivaallista. Siksi pitää katsoa prioriteetti kokonaisuutta ja joku järkevämpi aikamitta ottaa vaikuttavuuden analysointiin (M, 29).*

Ministerit esittivät epäilyjä järjestelmän merkityksen ja toimivuuden suhteen:

*Reagoiko tämä uusi järjestelmä yhteiskunnalliseen puoleen. En pysty sanomaan, ollaanko kyetty löytämään metodi, että se pystyy siihen reagoimaan. Varmaan uusi järjestelmä tulee vaatimaan sisäänajoa. Ymmärsin, että tällä systeemillä haetaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden merkitystä enemmän kuin poliisimentaliteetilla tapahtuvaa jälkikäteisvalvontaa. Näin sen ymmärsin, mutta toimiiko se tässä suhteessa, en ole kompetentti sitä arviota antamaan pitävästi (M, 14).*

*Tarkastusvaliokunta on minulle vielä avoin asia. Saa nähdä, sen lähtö on toistaiseksi ollut hapuilevaa. En osaa sanoa, tuleeko siitä klassinen oppositio vai tuleeko sillä olemaan todella jotakin vaikuttavuutta. Aika näyttää (M, 15).*

*Suhteessa tarkastusvaliokuntaan en ole mieltänyt sen funktiota, tarvitaanko tarkastusvaliokuntaa. En osaa sanoa. Ne etsii itsekin rooliaan. Tämän tyyppiset kysymykset eri toimenpiteiden ja käytettyjen resurssien vaikuttavuus lyhyellä, keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä ne on valtavan vaikeita, älyllisesti haastavia asioita. Joskus on älyttömän vaikea löytää oikeita mittareita. Yleinen ilmapiiri tulkitsee eri asioiden syys- ja seurausasioita tietoisesti tai ymmärtämättömyyttään usein väärin. Se on vaikeaa. Sille on kysyntää, on se taho VM, tarkastusvirasto, eduskuntaa tai mikä tahansa, että jollain jäsentyneellä kokonaisvaltaisella tavalla arvioidaan sitä, että miten eri toimenpiteiden, varsinkin raha-asioiden panostukset, mikä niiden vaikuttavuus on ollut. Kun koetaan ongelmaksi mittaamisen vaikeus, niin se silloin on arviointikysymys. Kuka sen järjestää. Se ei ole hyvin mediaseksikästä, ellei pystytä osoittamaan, että kaikki*

*mennyt metsään tai on väärinkäytöksiä tai muuta. Sehän tässä on haaste (M, 31).*

### *Arviointia jälkikäteisvalvonnan merkityksestä*

Jälkikäteisvalvonnan kohdalla ollaan tilanteessa, jossa rakenne on saatu tasapainoon valvonnan merkityksen kanssa.

Miksi jälkikäteisvalvonnan merkitys tulee ohjusjärjestelmässä muodostumaan riippuu monista eri seikoista. Niitä ovat vaikuttavuus arvioinnin järjestäminen, tulosohtausongelmien ratkaisut ja viime kädessä eduskunnan tuleva kiinnostus jälkikäteisvalvontaa kohtaan. Ne olivat kaikki tutkimusajankohdan avoimia kysymyksiä.

## 4.9 Laskentajärjestelmän toimivuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti vuonna 2007, että tulosohtausjärjestelmän tärkeimmän perustekijän, tuloksellisuuden laskentatoimen, kehittämistä on terävöitettävä. Sitä varten tulisi hallinnon kehittämisvastuussa olevien käynnistää hanke, jossa olisi tarpeen käyttää myös valtionhallinnon ulkopuolista asiantuntemusta. Myös kansainvälinen panos olisi syytä hyödyntää.

Tarkastusviraston mukaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentamiseksi on välttämätöntä kehittää arviointitoimintaa lähivuosina keskeiseksi osaksi tavoitteiden asettamista ja tuloksellisuuden kuvausta (VTV 150/2007, 68).

Vuonna 1989 tulosohtauksen käynnistysvaiheessa VM:n muistio ”Taloushallinnon kehittäminen” kirjasi budjettiiudistuksen kriittiseksi ”noidankehäksi” epäluottamukseen perustuvan ohjauskulttuurin – byrokraattisen johtamisen ja kapea-alaisen laskentatoimen (VM/10.4.1989, 6).

Noidankehäanalyysin perusteella johtopäätöksenä oli, että tulosohtauksen toteutumisen esteet kytkeytyvät toisiinsa, ja että laskentatoimen kehittämisestä muodostuu budjettiiudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta kriittinen tekijä.

Hallinnollisen kirjanpidon järjestelmät ja toteutus ovat virastoissa yleisesti ottaen tyydyttävästi järjestetyt. Sen sijaan sisäinen kirjanpito samoin kuin muut tulosten, suoritteiden ja niistä aiheutuvien kustannusten seurannan järjestelmät ovat usein puutteellisia tai puuttuvat kokonaan.

Muistiossa tuotiin selkeästi esiin edessä olevat ongelmat; Huomattava osa ministeriöiden, virastojen ja laitosten toiminnasta on sellaista, että sen tuloksellisuuden ristiriidaton kuvaaminen ja mittaaminen on vaikeaa. Toiminnan tulosten määrittely edellyttää lähes aina erityistä kehittämistyötä. Lisäksi tulosten yhteismitattomuus

vähentää niitä kuvaavien kvantitatiivisten tietojen käyttökelpoisuutta päätöksenteon perusteena (ibid, 8–9)

Hallinnonohjauksen kehittämisen tavoitteena on myös toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen ja resurssien uudelleen kohdentaminen. Näin ollen on kehitettävä myös sellaisen informaation tuottamista, jonka nojalla voidaan arvioida eri toimintojen vaikuttavuutta ja niiden tuottamia hyötyjä. Tämä edellyttää kehittämispanosta kapeasti ymmärretyn laskentatoimen ulkopuolille jääville alueille, kuten vaikuttavuuden arviointiin ja palvelutason mittauksiin. Erityisesti ministeriöiden harjoittaman ohjauksen parantamiseksi on kehitettävä vaikuttavuuden arvioimisen menetelmiä (ibid, 16).

Laskentajärjestelmän tilaa valtiovarainministeriön virkamiehet kuvasivat haastatteluissa esiin seuraavasti:

*Virastokohtainen laskentatoimi, siinä on kirjavuutta. En oikein usko, että juuri missään on päästy idealistisiin tavoitteisiin, joita aikanaan asetettiin. Monikohan virastopäällikkö oikeasti katsoo laskentatoimensa tuottamia tuloksia. Kyllä se on määrärahojen riittävyys (Vv, 38).*

*Laskentajärjestelmän tila on varmasti vaihteleva. Käsittääkseni se on paikoin hyvässä tilassa ja paikoin sitä ei taida olla. Toisaalta on niinkin, että kaikilla virastoilla ei voi olla huippuluokan laskentatointa. Nyt on nojauduttu paljon siihen, että tulee palvelukeskuksia, joissa talous- ja henkilöstöhallinnon ammattilaisten osaaminen keskitetään ja virastot käyttää niiden palveluja. Se voi parantaa erilaisten virastojen mahdollisuuksia käyttää laskentatoimen huippuosaamista paremmin hyväksi. Sehän on virastojen johdon asia, missä määrin ne haluaa käyttää ja osaa käyttää (Vv, 50).*

*Järjestelmä vaihtelee virastoittain. Yleiseltä kannalta kustannuksia ei lasketa, ei tuotteisteta, ei lasketa, paljonko tämä tekeminen meille maksaa. Ei johdeta sillä tavalla, että katsottaisiin – puhun nyt yleisellä tasolla – varmaan on sellaisia virastoja, jossa tämä tehdään tosi hyvin, mutta keskimääräisellä tasolla ei varmaan tehdä ollenkaan hyvin, jossain ei tehdä millään tavalla (Vv, 56).*

*Meillä on taloushallinnon organisaatio sellaisessa sekavuuden tilassa ja sitä ollaan miettimässä sen uudistamista. Meidän pitäisi saada raportointi sillä tasolla mikä on toiminnallinen virasto, se itsenäinen virasto, joka hankkii tuotantopanokset ja vastuussa niistä tehtävistä. Tilivirasto ja toiminnallinen organisaatio eivät yhdy, raportointi ei ole relevanttia (Vv, 57)*

*Laskentajärjestelmästä puuttuu tuloksellisuuden seuraamisen elementit kokonaan. Se ei ole kunnossa. Toimimattomuus käy ilmi monesta asiasta, me ei esimerkiksi tiedetä, jos joku firma päättää rahoittaa jotain valtion sektoritutkimuslaitosta. Vaikka meillä on liikekirjanpito käytössä, sen takana oleva laskentatoimi on tosi vaatimattomalla tolalla edelleen. Nyt on tekeillä valtion taloushallintojärjestelmän uudistaminen, joka sisältää myös tietojärjestelmäratkaisun. Uudistamistarpeita selvitetään ja voi olla, että siinä on laskentatoimi sen osana (Vv, 60).*

*Tilivelvollisuus uudistukset, johon laskenta kiinteästi pitäisi liittyä ja jotka ovat olleet paperilla reippaita askeleita eteenpäin, ei niitä käytännössä ole saatu toimimaan (Vv, 68).*

*On rinnakkain useampia tapoja laskea asioita, se on hankalaa. Sanotaan, että historiallisesta kehityksestä johtuen budjettijärjestelmät ovat olleet juridispoitaisesti rakennettuja hallinnon tarkoituksenmukaisuuden kannalta kuten budjetissa, jolla haetaan valtuus eduskunnalta. Se on toisin kuin yritysmaailmassa. Ollaan yritetty lähestyä liiketaloudellista kirjanpitojärjestelmää, se ei nyt tähän budjettiajatteluun kuitenkaan sovi (Vv, 80).*

*Laskennallinen arviointi budjettiin tulee budjettihistoriasta. Se tulee hyvin karkeana ja sen karkean tiedon mukaan joudutaan elämään. Sen heikkous siinä, että ei ole silloin kykyä arvioida virastojen ja laitosten tekemiä ehdotuksia, joiden kaiken järjen mukaan pitäisi perustua laskentaan, erilaisen taloudellisen tiedon tuottamiseen ja arviointiin ja yksikkötiedon tuottamiseen (Vv, 83).*

*Meidän laskenta perustuu suoraan budjettijärjestelmään. Ministeriö tuottaa excel-taulukoissa menokehysluvut, ne meillä viedään perusjärjestelmään, jolla me budjettia käsitellään. Budjetti tulee excel-taulukoilla ja tekstiosat wordilla (Vv, 78).*

Ministeriöissä ja virastoissa laskentajärjestelmän tilaa kommentoitiin seuraavasti:

*Budjetissa on oma laskentajärjestelmänsä. Perusdatojen toiminnassa on niin, että kaikki tiedontuotannon perusrekisterit toimivat meillä loistavasti. Ongelmana yhteensovituksessa on, että VM:llä on eri ohjelmistot (Vrv, 188).*

*Laskentajärjestelmä se on aikamoinen haaste sekin, Tätä asiaa on virastossa yritetty panna järjestykseen. Ei olla maalissa vielä. On kehitytty monella tavalla, mutta vähän vielä pyörittelen päätä. Taitaa olla monimutkainen ja vaikeasti*

*hallittavissa. Onko siihen tehty panos tehokkuuden kannalta järkevää. Siinä on turhaa byrokratiaa (Vrv, .179).*

*Mistä meillä on yksiköissä valitettu, etteivät he saa itse helposti reaaliaikaista rahatilannettansa esiin. Sen kyllä saa, mutta siihen tarvitaan hallinto-osaston talousasiantuntijoiden apua (Vrv, 158).*

*Laskennassa meillä on Potti-järjestelmä, jossa meillä on omia tilastopattereita hirvittävä määrä. Tietoa on ja se on kirjattu myös ongelmaksi. Meillä on tietoa liikaa. Pitäisi pystyä keskittymään oleelliseen (Vrv, 143).*

*Laskentajärjestelmien kehittäminen on ollut hitaampaa kuin, mitä olisi toivottu. Siellä on Netra, sinne laitetaan olemassa olevia budjetti-TTS-tietoja ja tulosasiakirjoja. Mutta siellä on muita järjestelmiä tulossa talous- ja henkilöstöhallinnon alueella, ne on puolitiessään. Niistä ei apua meille ollut. Järjestelmä jota ne suunnittelee, että sinne tulisi tavoitteet, olisi mittarit ilmaistu. Se on suunnitelmansa paperilla hieno, mutta ei ole nähty, miten se lähtisi toimimaan (Mv, 112).*

*Meillä 80:stä tilivirastosta on noin 20 sellaista, jolla sisäinen laskentatoimi on sillä tasolla, että kykenevät oikealla tavalla kuvaamaan omat kustannuksensa (Vrv, 88).*

Valtiovarainministeriö ja valtiokonttori ovat kehittäneet erityisesti tulosohjausta palvelevaa internetpohjaista seurantajärjestelmää. Näyttää siltä, että toistaiseksi siihen tehdyt investoinnit eivät ole tuoneet ohjaukseen merkittävää lisäarvoa. Teknisillä ratkaisuilla tulosohjauksen laskentaongelmia ei pystytty ratkaisemaan:

*Netra on julkisuustyökalu (Valtioneuvoston internetraportointi, joka tarjoaa erityisesti valtioneuvoston tarpeisiin informaatiota valtioneuvoston toiminnasta, resursseista ja tuloksellisuudesta) Olen kovasti kannattanut Netraa, tietäen, että se on vaikeaa, että sen käyttöönottoaminen on hankalaa. Se edellyttää laskentajärjestelmän olemassaololta sitä, mitä papereissa lukee, mutta hyvin harva sitä toteuttaa. Netra on pakottava. Netra ei niele mitä tahansa. Netra on ollut pitkään vaikeuksissa. Se on kansalaisten näkökulmasta hankala (Vrv, 89).*

*Netra on keskeneräinen ja minusta se on erittäin hieno idea. Se, että sellainen on olemassa ja kaikki tulossopimukset, tulostavoitteet ja raportit täytyy julkistaa. Se luo painetta laadun parantamiseen. Siinä tietysti lain ja asetuksen*

*ravistelu ministeriön ja viraston johdon nenän alla ei johda välttämättä hyviin tuloksiin (Vv, 43).*

*Netrahan on hyvä konsepti. Siinä on ollut ongelmia matkan varrella. On keskusteltu siitä, tuleeko siitä liian raskas ja onko siellä turhaa lastia. Siellä on keskeistä aineistoa koottuna, kunhan se vain teknisesti toimii ja pysyy ajan tasalla. Millä päivitys varmistetaan? Kun on pieni ja tehokas hallinto, se ei jaksa joka suuntaan päivitellä kaikkia nettisivuja ja Netvoja, kun pitäisi viedä asioita eteenpäin (Vv, 50).*

*Minun kannaltani katsottuna Netran hankaluutena on se, että se raportoi kyllä hyvin tietoa, mutta se tieto ei ole kaikilta osin relevanttia. Se perustuu tilivirastoihin ja tilivirastot eivät ole niitä virastoja, jotka tekevät taloudellisia päätöksiä, vaan ne ovat raportointivirastoja (Vv, 57).*

Tarkastusviranomainen kuvasi ajankohtaista laskennan toimivuutta ja tilaa näin:

*Laskentajärjestelmä ei tue ohjaustoimintaa eli siinä olisi mitä ilmeisimmin tehtävä nopeitakin muutoksia. Nyt on tilinpäätöskertomus, siinä esitetään kolme valtion taloudellista tulosta, kansantalouden tilinpidon mukaan, liikekirjanpidon mukaan ja budjetin toteutuman mukaan. Mikä näistä on oikea tulos eli miten valtiolla meni edellisenä vuonna, kaikki on totta. Ehkä sen verran pitäisi nähdä vaivaa, että meillä on yksi käsitys, miten meillä meni. Päätöksentekijä on aika onnettomassa tilanteessa. Valtion aseman muutos on sellainen tärkeä, kun mietitään sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Siihen ei riitä, että me tiedetään valtionhallinnosta, siinä pitää olla koko julkinen sektori, johon kuuluu kunnat ja rahastot tietyiltä osin, kaikki nämä paikat, joiden välillä rahaa siirretään. Se on leväällä kuin Jokisen eväät (Vrv, 36).*

### *Arviointi laskentajärjestelmän toimivuudesta*

Laskentajärjestelmän merkitys ymmärrettiin uudistusten käynnistysvaiheessa 1989 yhdeksi tulosohjauksen kriittiseksi tekijäksi. Kaikista järjestelmään liittyvistä uudistushankkeista ja investoinneista huolimatta voi lausuntojen perusteella päätellä, ettei laskentajärjestelmän suhteen ole paljonkaan edistytty. Suurin investointi Netraankin näyttää ohjausmielessä toistaiseksi olevan vailla ajateltua merkitystä. Tavoitteiden ja saavutusten tasapaino on todella kaukana. Yhtä tulosohjauksen peruspilareista ei ole kyetty aikaansaamaan.

Jos nyt uskotaan, että palvelukeskusten ”huippuosajat” ratkaisevat järjestelmän ongelmia, niin todennäköisesti siinä erehdytään. Osaajat lähtevät toteuttamaan ontuvan järjestelmän mukaista toimintaa vain keskitetysti. Jos palvelukeskukset vielä yhtiötään, kuten on suunniteltu, niin tuskin tilanne siitä paranee.

Valtion laskentajärjestelmän puitteissa on tehty valtava työmäärä kahden vuosikymmenen aikana. Järjestelmää ei ole kuitenkaan saatu toimimaan ja katsoisikin, että laskentajärjestelmän uudistukset olisi aihetta ottaa ulkopuolisen tutkimuksen kohteeksi ja selvittää, miksi jatkuvista yrityksistä huolimatta tavoitteissa on epäonnistuttu.



## 5 Kokoava yhteenveto

### 5.1 Tutkimuskohde ja tutkimuskysymykset

Tutkimus koskee vuosia 1987–2008, jolloin Suomen yhtenäisvaltio-rakenne jaettiin hallinnonuudistuksilla kolmiosiseksi valtioyhteisöksi, joka käsittää ydinvaltion, autonomiset osat ja markkinaehtoisen toiminnan. Rakenneuudistus jatkui vielä, kun vuonna 2010 yliopistot erotettiin ydinvaltion talousohjauksesta autonomisiksi taloustoimijoiksi.

Kullakin toimijaryhmällä on uudistuksien jälkeen oma talousohjausjärjestelmänsä. Valtiokonsernin (ydinvaltion) talousohjausperusteet määritellään perustusta ja talousarviolaissa. Valtiokonsernin toiminnot rahoitetaan pääsääntöisesti valtion vuosittaisella budjetilla. Valtiokonsernin eli budjettitalouden henkilöstön piiriin kuuluu vuoden 2010 alusta 88 000 henkilöä, kun vastaava luku uudistusten alkaessa oli 212 000.

Olen rajannut tutkimukseni vuosien 1987–2008 valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän uudistuksiin. Kyseessä on arviointitutkimus, joka kohdistuu ensin talousohjausjärjestelmän rakenne-uudistuksiin – siihen miten vuoden 2008 rakenteeseen on tultu ja miten se vastaa asetettuja tavoitteita. Rakennetutkimusosio perustuu pääosin dokumenttiaineistoon. Toisena kohteena on rakenteen toimivuus vertikaalisesti, miten se toimii eduskunnan, hallituksen, valtiovarainministeriön, ministeriöiden, virastojen ja tarkastusviranomaisten näkökulmasta. Toimivuuden arviointi perustuu 96 ohjausjärjestelmää johtavan toimijan, talousohjauseliitin haastatteluihin. Toimivuustutkimusosio olisi vaatinut täydennykseksi rinnalleen vielä saman ajanjakson henkilöstöpolitiikka-arvioinnin. Se oli kuitenkin tutkimusekonomista syistä rajattava tutkimuksen ulkopuolelle.

Arviointitutkimukseni työhypoteesi lähtee siitä, että kompleksisuusteoreettiseen käsitteistöön tukeutuen voidaan selittää ja ymmärtää uudistusprosesseja, uudistusten toimivuutta ja uudistuksista koituneita ongelmia. Rakennetutkimuksessa arvioinnin pääkriteerinä on kompleksisuusteorian pääkäsite ”kaukana tasapainosta” ja toimivuustutkimuksessa käsite ”merkitys”.

Tutkimuskysymyksenä on rakennetutkimuksessa: Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän ohjausrakenne on vuosina 1987–2008 toteutettujen uudistusten jälkeen tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa? Toimivuustutkimuksella on

etsitty vastausta kysymykseen, miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä toimii uudistusten jälkeen eri toimijoiden näkökulmasta. Tämän jälkeen kokoavalla kysymyksellä etsin vastausta siihen, miten talousohjausjärjestelmän tila – rakenne ja toimivuus - näyttävät olevan tasapainossa 2010-luvun nähtävissä olevien talousohjaushaasteiden kanssa. Onko järjestelmän tila tuki, taakka vai riski 2010-luvun haasteille?

Yhteenveto on kokoava uudistusten keskeisten tavoitteiden näkökulmasta. En viittaa enää aiemmin esitettyihin lähteisiin.

Talousohjausuudistusten päätavoitteena oli valtiontalouden saaminen kokonaishallintaan ja toisena tavoitteena oli tulosohtauksen kautta parantaa valtion toimintojen tuottavuutta, toiminnan taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Näiden taloudellisten tavoitteiden rinnalle nousi uudistusten edetessä kolmas poliittinen tavoite, demokraattisen ohjauksen vahvistaminen talusohjauksessa.

Uudistettu ohjausjärjestelmän rakenne, jota on kuvattu jo edellä, esitetään tässä yhteenvetoarvioinnissa kokonaisuuden hahmottamiseksi toistamiseen sivulla 268.

## 5.2 Valtiontalouden kokonaishallintatavoite

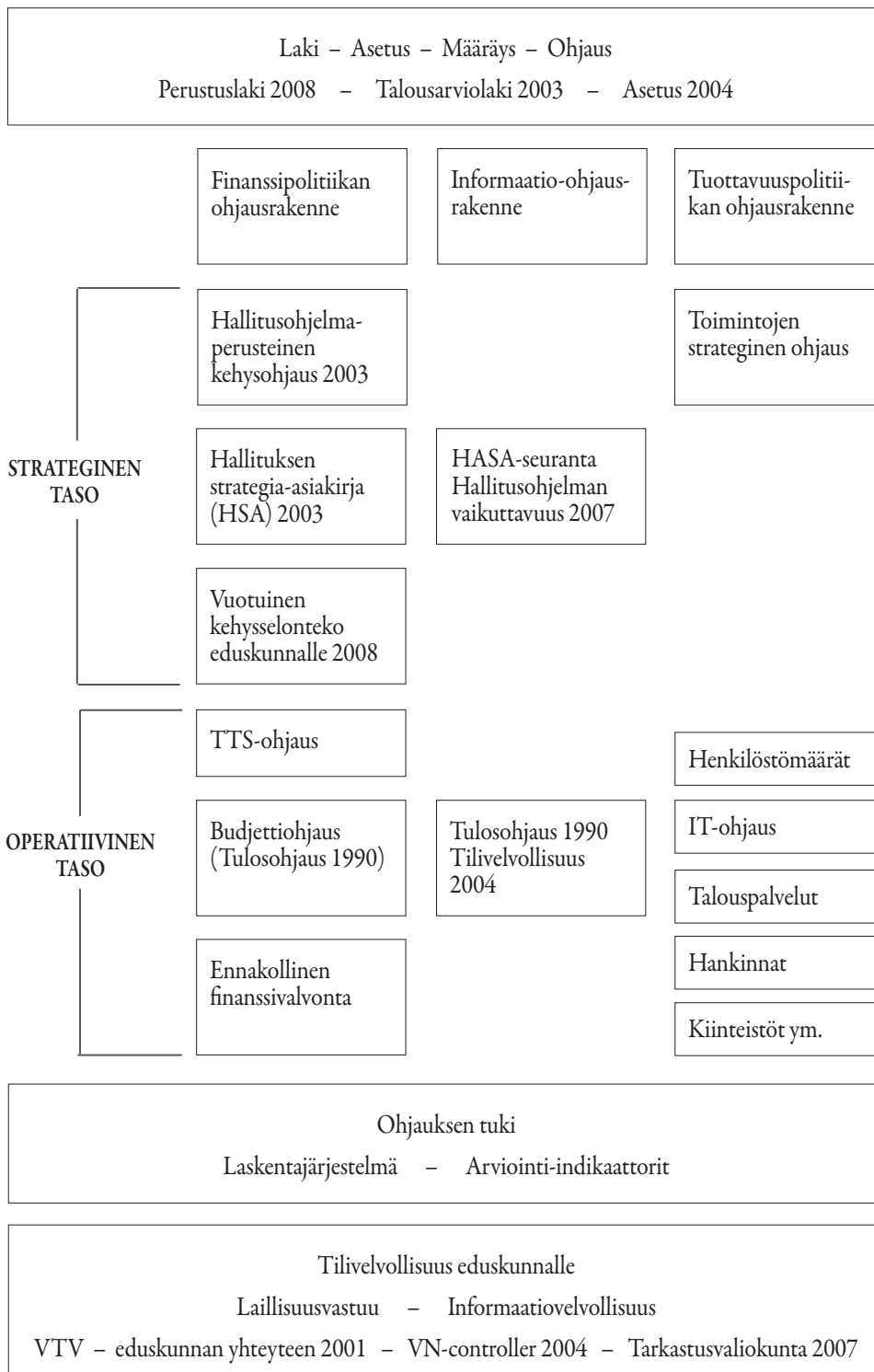
Valtiovarainministeriön tavoitteena oli 1980-luvulla uudistuksiin lähdetäessä valtiontalouden saaminen kokonaishallintaan. Ennen uudistuksia poliittis-hallinnollinen talusohjaus oli operatiivista, yksityiskohtaista resurssiohjausta, jonka ainoana välineenä oli budjetti. Valtiovarainministeriö valvoi budjetin toimeenpanoa ennakollisella finanssivalvonnalla. Hallinnollisena talouden suunnitteluvälineenä oli TTS, toiminta- ja taloussuunnitelama. Yksin näillä välineillä ei valtiovarainministeriö kyennyt talouden avautuessa hallitsemaan valtiontalouden kokonaisuutta.

Valtiovarainministeriö pyrki saamaan valtiontalouden kokonaisuuden hallintaan vuonna 1990 toteutetun budjettiiudistuksen avulla. Siinä ministeriö jakoi budjettiprosessin strategiseen kehysohjaukseen ja operatiiviseen tulosohtaukseen.

Kehysohjaus otettiin ensi kerran käyttöön Ahon hallituksen aloittaessa vuonna 1991. 1990-luvun vaikeissa olosuhteissa myös Lipposen I hallitus käytti kehysiä talouden kokonaishallinnan välineenä. Sen lisäksi hallitus käytti edelleen aiempia rakenteellisia uudistuksia, joista merkittävimmät olivat kuntien valtionosuusuudistus sekä toimintojen siirto markkinaohjauksen piiriin. Lipposen II hallituskauden kasvuoloissa kehys osoitti myös toimivuutensa, vaikka kehyksellä ei ollut vielä sitä poliittista merkitystä, jonka perustuslakiuudistus sille antoi.

Jäätteenmäen/Vanhasen I hallituksen aloittaessa kehysohjauksen luonne muuttui. Perustuslakiuudistuksen johdosta hallituksen tuli antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnan hyväksyttäväksi. Hallituskauden menokehysen katsottiin kuu-luvan tiedonannon yhteyteen. Vuonna 2007 hallitus päätti ryhtyä antamaan lisäksi

# TALOUSOHJAUSJÄRJESTELMÄN RAKENNE 2008



vuosittain kehyselonteon eduskunnalle. Näiden uudistusten kautta Suomessa siirrettiin hallitusohjelmaperusteiseen kehysohjaukseen.

Vanhasen I hallituskaudella hallitusohjelmaperusteinen kehysohjaus toimi suotuisan talouskehityksen olosuhteissa finanssipolitiikan hallinnan kannalta hyvin. Valtiovarainministeriö kirjasi julki tyytyväisyytensä kehysten toimivuuteen. Vanhasen II kausi alkoi vuonna 2007 myös suotuisten talousnäkökymien olosuhteissa ja hallitusohjelmaperusteiseen kehukseen sisällytettiin merkittäviä menouudistuksia.

Vuoden 2008 syksyllä alkoi talouden yllättävä ja jyrkkä pudotus, jonka jälkeen julkisuudessa on virinnyt keskustelu Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaperusteisen kehysten toimivuudesta. Pääministeri on itse käyttänyt ohjaustapaa koskevan kriittisen puheenvuoron ja Tasavallan presidenttikin on kiinnittänyt huomioita hallitusohjelman jäykkään soveltamiseen.

Hallituksen sitoutuminen yksityiskohtaiseen hallitusohjelmaan ja kehukseen on osoittautunut taloustilanteen muuttuessa ongelmalliseksi. Epäileviä kehyskannottoja esittivät kansanedustajat jo ennen taloustilanteen muutosta - tosin eri perustein. Toiset katsoivat, että jäykkä ohjelma estää uudet rahoituskohteet. Toiset näkivät jäykkyyden estävän menojen hillintää. Kokonaisuuden kannalta ohjausvälineen tiukka soveltaminen ei näytä olevan tasapainossa jatkuvassa muutoksessa olevan ympäristön kanssa.

Toimivuustutkimuksesta tulee esiin epätasapaino hallitusohjelman kokoamisen ja sen merkityksen välillä. Vanhasen II hallituksen ohjelman kokoamisprosessi näyttää olleen erittäin kiireinen ja viime vaiheen ympärille näyttää ryhmittyneen etujärjestöjen edunvalvojien armeija. Tästä johtuen ohjelmaan tuli hyvin eritasoisia aineksia ja sattumanvaraisuuksia. Kaikki olisi pitänyt sovittaa taloudellisiin reuna-ehtoihin, mutta siihen ei kiireessä ollut mahdollisuuksia eikä myöskään aikaa pohtia eri tahoilta tulevien ehdotusten yhteiskunnallisia vaikutuksia. Epätasainen ja sattumanvarainen ohjelma näyttää näin olleen jo lähtökohdiltaan jonkin verran epätasapainossa. Epätasapaino syvenee, jos hallitus pitää ohjelmastaan tiukasti kiinni, vaikka talousympäristössä tapahtuu muutoksia.

Tutkimushavaintojen perusteella näyttäisi siltä, että ohjelman jäykkyyteen ja ohjelman kokoamiseen liittyvät tasapainottomuudet eivät olisi ylivoimaisia ratkaista, jos on poliittista tahtoa ja hallitusosapuolten välillä luottamusta. Hallitusohjelmaperusteinen kehys on talous-ohjauksen poliittis-hallinnollinen ohjusväline. Käytännössä se on poliittinen väline, jota koskee vain lakimääräinen tiedonantovelvoite eduskunnalle hallituksen aloittaessa ja harkinnanvarainen vuosittainen kehyselonteko. Muilta osin hallitus voi sen puitteissa toimia tai muuttaa sen sisältöä harkintansa mukaan.

Rakenne- ja toimivuusaineiston perusteella voi katsoa, että finanssipolitiikan hallinnan kannalta hallitusohjelmaperusteinen kehys on osoittautunut asteittain täsmennettynä toimivaksi ja että ohjauksen kovan ytimen finanssipolitiikan näkö-

kulmasta ohjausrakenne on tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa. Ohjauksessa havaitut tasapainottomuudet liittyvät toimijoiden toimintatapoihin, eivät rakenteisiin. Uudistusten jälkeen finanssipolitiikan ohjausrakenteet tukevat talouden kokonaisuhallintaa.

### 5.3 Tulosohjaus- ja informaatio-ohjaustavoitteet

Tulosohjaus on ymmärretty laajasti hallintokielessä talousohjauksen operatiiviseksi päävälineeksi, joka on korvannut perinteisen, panoksiin perustuvan budjettiohjauksen.

Budjettiuudistuksessa valtiokonsernin operatiivinen talousohjaus katsottiin 1980-luvulla voitavan toteuttaa tulosohjauksen avulla: samalla kun kun ministeriöille, virastoille ja laitoksille annettiin toimintavapauksia, samalla niille siirtyi vastuu toimintojen tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Tulosohjausuudistuksien lähtökohtana oli, että näitä kolmea tavoitetta voitaisiin mitata vuosittain numeroilla liiketalouden tapaan ja että vuosittaisia numeraalisia tuloksia voitaisiin hyödyntää budjettivalmistelussa resursseista päätettäessä. Lisäksi katsottiin, että näiden objektiivisten mittareiden perusteella olisi mahdollista palkita johtoa ja henkilöstöä hyvistä suorituksista. Tulosohjauksen toiminnallinen ydin oli löytää tasapaino käytettävissä voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Virallinen tulosohjaus rakentuu näille lähtökohdille edelleen.

Kun tulosohjausta ei saatu vuosina 1990–2003 toimimaan tavoitteiden mukaisesti valtiovarainministeriön ohjeistuksella, niin sitä ”terävöitettiin” vuonna 2004. Tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteista ja niiden informaatiovelvollisuudesta tehtiin lakisäateisiä. Hallinnolle asetettiin lailla velvoite esittää eduskunnalle, miten kolme tavoitetta oli kunkin vuoden aikana saavutettu. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus asetettiin ohjauksen päätavoitteeksi ja tavoitteiden lukumäärää lisättiin siten, että virastoille tuli vuosittain raportoitavia tavoitteita yhdeksän ja ministeriöille kymmenen.

Uudistuksen kriittisinä onnistumisen edellytyksinä pidettiin alusta lähtien tulostavoitteiden mittaamista, laskentaa ja laskentajärjestelmien tilaa.

Mittareita ja laskentajärjestelmiä on yritetty keskitetysti kehittää, mutta niitä ei ole saatu toimimaan tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Vaikuttavuuden suhteen tilanne näyttää olevan täysin avoin. Vaikuttavuutta on lähes mahdoton mitata, sitä voidaan arvioida, mutta arviointijärjestelmää ei ole saatu aikaiseksi.

Virastoissa ja laitoksissa on ollut luovuutta ja niissä kehitetty erilaisia mittareita. Tulosohjauksen kokonaisuuden kannalta niillä ei ole ollut yleistä merkitystä, joskin näyttää, siltä, että joissakin virastoissa niillä on ollut ohjausarvoa.

Mitattavuusongelmista johtuen ydinvaltiotoiminnoille ei ole tulosohjauksen edellyttämää laskennallista perustaa. Lain vaatimusten mukaisesti hallinto esittää muodollisesti tulosohjaustavoitteita talousarviossa, mutta niillä ei ole juuri käytännön merkitystä. Muodollisesti saadaan näyttämään, että ollaan tulosohjauksen piirissä, mutta todellisuudessa tulosohjaus näyttää enemmän ”näytelmältä”. Laki, tulosohjausretoriikka ja käytännöt näyttävät olevan karkeassa epätasapainossa.

Ristiriitaisesti terävöittämisuudistuksen kanssa valtiovarainministeriö erotti v. 2003 tuottavuuden tulosohjausrakenteesta omaan keskitettyyn ohjaukseensa ja käynnisti samalla konserniohjauksen. Tavoitteena oli keskittää valtiovarainministeriön strategisina pitämiä toimintoja valtiovarainministeriön omaan ohjaukseen. Näin tulosohjauksen puitteissa ministeriöiden, virastojen ja laitoksien 1990-luvulla saamaa toimintavapautta ja vastuuta ryhdyttiin supistamaan. Tulosohjauksen rakenteellinen pohja alkoi murentua samalla kun tulosohjausta terävöitettiin.

Vaikuttavuus- ja tuottavuustavoitteiden painoarvo on kasvanut oleellisesti 2000-luvulla verrattuna uudistusten alkuvaiheeseen. Tuottavuusvaatimusten ohella vaikuttavuusvaatimukset ovat kasvamassa. Usealla tasolla on ryhdytty yhtä aikaisesti vaatimaan vaikuttavuusnäyttöjä:

- 1) Eduskunta ja sen uusi tarkastusvaliokunta edellyttävät vaikuttavuusinformaatiota. Lain mukaan hallinto on tulosohjauksen nimissä velvollinen vuosittain asettamaan vaikuttavuustavoitteita ja esittämään, miten ne ovat toteutuneet.
- 2) Hallitus on ryhtynyt hallituksen strategia-asiakirjassa seuraamaan ohjelmansa vaikuttavuutta laajalla indikaattoriohjelmalla.
- 3) EU-taholta tulee pakollisia yhteisölakien piiriin kohdistuvia sekä avoimen koordinaation piiriin kuuluvia vaikuttavuuden seurantavaatimuksia.
- 4) Kansainväliset yhteistyöjärjestöt edellyttävät Suomelta eritasoista vaikuttavuusinformaatiota.

Tulosohjauksen keinoin näihin vaatimuksiin näyttää olevan vaikea vastata. Kyse on tulosohjausta laajemmista ohjausjärjestelmää koskevista vaatimuksista. Vaikuttavuudella ja tuottavuudella ei tulosohjauksessa ole ollut mitään merkitystä.

Taloudellisuus-tavoitteen kannalta toimivuustutkimuksen havaintojen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että tulosohjauksella on ollut merkitystä virastoille ja laitoksille taloudellisen ajattelutavan edistämisessä ja palvelujen kehittämisessä. Virastojen ja laitosten näkökulmasta tulossopimusprosessi sellaisenaan koetaan tärkeäksi ja usein ainoaksi yhteydenpitovälineeksi ministeriöiden ja alaisen hallinnon välillä. Se on ohjausarvo sinänsä. Tulotavoitteiden kirjaaminen budjettikirjaan ja tulossopimukseen on vaikuttanut myönteisesti hallinnon ajattelutapaan ja on siten ohjannut hallintoa taloudelliseen toimintaan.

Talouden ohjausjärjestelmässä tulosohejaus on katsottava informaatio-ohjaus- seksi ja sellaisena sitä ei ole saatu toimimaan tuotavuuden, taloudellisuuden eikä vaikuttavuustavoitteen näkökulmasta. Informaatio-ohjauksen ydinongelmana ovat näytöt. Talousarviolain tavoittelemilla yhdenmukaisilla näyttötavoilla tilanne tuskin paranee, kun laskentajärjestelmä ei tue ohjausta ja arviointijärjestelmä puuttuu.

Liiketalousperusteinen, yhdenmukaisiin numeraalisiin näyttöihin pyrkivä tulosohejaus on tutkimushavaintojen perusteella ja käsitykseni mukaan tullut tiensä päähän. Monitavoitteisen poliittis-hallinnollisen talusohejauksen ja sen jälkikäteis- valvonnan informaatio- ja näyttötarpeet eroavat täysin liiketoiminnan tarpeista.

Uuden informaatio-ohjausjärjestelmän luominen tulosohejauksen tilalle on välttämätöntä ja ajankohtaista. Sen tulisi perustua tarveanalyysille. Ohjaus ja val- vontatarpeet tulisi arvioida eriytetysti poliittisen-, valtiovarainministeriö- ja minis- teriöjärjestelmän, strategisen ja operatiivisen ohjauksen sekä lisäksi aikatekijän kan- nalta.

Kokonaisuutena arvioiden näyttää selvältä, ettei ohjausuudistuksen tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuus-tavoitteita ole saavutettu, vaikka taloudellinen ajat- telutapa hallinnossa onkin vahvistunut. Talousarviolain vaatimukset ja käytännön mahdollisuudet toteuttaa niitä näyttävät olevan kaukana tasapainosta. Hallinto yrit- tää muodollisesti täyttää vaatimuksia. Sellaisenaan laki näyttää aiheuttavan turhaut- tavaa, hallinnollista taakkaa.

### 5.4 Demokratian vahvistamistavoite

Yhteiskunnallisten tarpeiden ja niiden rahoituksen välillä vallitsee aina epätasa- paino. Käytettävissä oleva rahoitus on aina niukempi kuin yhteiskunnasta tulevat odotukset ja vaatimukset. Se merkitsee jatkuvaa kilpailua, resurssien tasapainotusta ja valintoja kilpailevien intressien välillä. Kilpailu heijastuu ohjausjärjestelmään. Järjestelmätöimijat pyrkivät säilyttämään kilpailu- ja valta-asemansa tai mielui- min vahvistamaan niitä. Poliittis-hallinnollinen talusohejausjärjestelmä on siten aina jossain määrin tasapainottomassa tilassa kompleksisuusteorian näkökulmasta ”kaukana tasapainosta”.

Poliittis- hallinnollisen talusohejausjärjestelmän pääjärjestelmät ovat:

Poliittinen järjestelmä	VM-järjestelmä	Ministeriöjärjestelmä
Resursseja jakava	Resursseja tasapainottava	Resursseja hakeva

Demokratian vahvistamisessa talousohjauksessa on kyse poliittisen järjestelmän valta-aseman lujittamisesta. Eduskunnan tavoitteena on budjettivallan vahvistaminen suhteessa hallitukseen ja hallintoon. Valtioneuvoston, pääministerin ja ministerien tavoitteena on valta-aseman vahvistaminen suhteessa valtiovarainministeriöön.

Talousohjausjärjestelmän uudistuksien tavoitteena ei ollut poliittisen ohjausvallan heikentäminen, vaikka aluksi näin kuitenkin kävi. 1990-luvun talouskehitys ja uudistukset yhdessä vaikuttivat siihen, että erityisesti eduskunta koki budjettivaltansa kaventuneen merkittävästi.

1990-luvun hallituksien yksi tavoite oli vallan hajauttaminen ministeriöihin ja kuntiin. Valta-näkökulmasta ongelmaksi muodostui 1990-luvun lama. Sen johdosta hallituksen rooli muuttui resurssien jakajasta resurssien leikkaajaksi. Järjestelmälogiikan mukaisesti leikkausvalmistelu on käytännössä valtiovarainministeriön virkatyötä, vaikka lopulliset päätökset tekeekin hallitus. Valmisteluvaltaa siirtyi 1990-luvun olosuhteissa valtiovarainministeriölle.

Hallintouudistuksien ja laman vaikutukset käynnistivät laman hellitettyä vasta-vaikutuksena kompleksisuusteorian mukaisesti demokratian vahvistamisprosessin. Parlamentaarisesta ja poliittisesta ohjauksen lujittamisesta tuli 2000-luvulla merkittävä tavoite.

Eduskunnan taloudellista ohjausvaltaa vahvistettiin useilla rakenteellisilla uudistuksilla. Perustuslakiuudistus merkitsi siirtymistä hallitusohjelmaperusteiseen kehysohjaukseen vuodesta 2003 alkaen. Valtiontalouden tarkastusvirasto siirrettiin eduskunnan yhteyteen vuonna 2001. Talousarviolain uudistuksella tulosohtauksesta tuli lakisääteinen. Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tuli ylin poliittinen tulosohtaustavoite vuonna 2004. Eduskunta perusti laajoilla valtuuksilla toimivan tarkastusvaliokunnan vuonna 2007 ja hallitus ryhtyi eduskunnan vaatimuksesta vuodesta 2008 lähtien antamaan eduskunnalle vuosittaisen kehysseleonteon.

Verrattuna vuoden 1987 lähtökohtaan 2000-luvun uudistukset ovat vahvistaneet eduskunnan parlamentaarista talusohjausvaltaa merkittävästi ja tältä osin demokraatiatavoite on toteutunut. Arvioni koskee vain talouden ohjausjärjestelmää – ei kaikkia hallinnon uudistuksia.

Aika-näkökulmasta arvioituna uudistukset ovat kuitenkin niin uusia, että niiden merkitys eduskuntatyölle on vasta muotoutumassa. Eduskunnan budjettikäsittelyyn perustuva kulttuuri on niin vahva, että uusien ohjaustapojen omaksuminen näyttäisi toimivuustutkimuksen perusteella olevan hidas prosessi. Eduskunnan valta-asema talusohjauksessa riippuu lopulta siitä, miten se pystyy uutta ohjausvälineistöä käyttämään.

Hallituksen valta-aseman kannalta uudistuksien vaikutus oli kaksisuuntainen, toisaalta sen asema suhteessa eduskuntaan tuli aiempaa alistetummaksi ja yhteis-



työtä vaativaksi ja toisaalta suhteessa valtiovarainministeriöön sen asema vahvistui, kuitenkin vasta 2000-luvulla.

Hallituksen kannalta merkittävin sen ohjauskykyä vahvistanut uudistus on ollut hallitusohjelmaperusteisen kehysohjaus. Se on yhdistänyt rakenteellisesti poliittiset tavoitteet ja valtiontalouden reaaliset resurssit. Siitä on tullut hallituksen strategisen talousohjauksen pääväline, joka on tuonut toimintaan pitkäjänteisyyttä ja poliittista työrauhaa.

Strategista ohjausta täydentämään on vuodesta 2003 alkaen omaksuttu käytöön hallituksen strategia-asiakirja (HSA). Sen tarkoituksena on hallitusohjelman jalkauttaminen ja ohjelman vaikuttavuuden indikaattoriperusteinen seuranta. Pääministerin ohjauskapasiteettia on vahvistettu uudella valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysiyksiköllä. Valtioneuvoston käyttöön on perustettu talouden controller-toiminto vuonna 2004. Hallituksen koordinoivaa ohjausta on tehostettu perustamalla poikkihallinnollisia ohjelmia. Markkinaehtoisen toiminnan omistaja-ohjaus on keskitetty kanslian omistajaohjussyksikköön v. 2007. Poliittista ohjusta on tukevoitettu vuodesta 2005 alkaen poliittisella valtiosihteerijärjestelmällä ja samalla hallinnollista ohjauskykyä heikennetty ryhtymällä nimittämään hallinnollista johtoa yhä lyhyemmiksi määräajoiksi.

Aika-näkökulmasta arvioiden uudistuskokonaisuus on hallituksen kannalta vielä varsin nuori. Rakenteen toimivuus hakee vielä uomiaan vertikaaliakselilla eduskunta, hallitus, valtiovarainministeriö, ministeriöt ja virastot.

Kokonaisuutena arvioiden rakenneuudistukset ovat vahvistaneet valtiokonsernin osalta demokratiaa sekä eduskunnan että hallituksen kannalta. Poliittisen talousohjauksen mahdollisuudet ovat vahvistuneet merkittävästi. Tutkimuksessa ei ole käsitelty ”tasapainoa” koko valtioyhteisön kannalta.

## 5.5 Ohjausjärjestelmän 2010-luvun riskejä

Suomi on 2010-luvulla mittavien taloushaasteiden edessä. Tästä selviytyminen näyttää huomattavasti vaativammalta verrattuna 1990-lukuun. Jotkut ekonomistit ovatkin todenneet: ”Suomalaiset suuryritykset kyllä selviytyvät, mutta kuinka Suomi selviää?”

Arvioitaessa tästä eteenpäin 2010-luvun haasteita näyttääkin selvältä, että talouden kokonaishallinta tulee nojaamaan finanssipolitiikan ohella aiempaa enemmän myös rakenne- ja tuottavuuspolitiikkaan, koska

- finanssipoliittisen ohjauksen tavoitteena korostuu valtiontalouden velkaantumiskiirteen katkaisu ja kansantalouden saattaminen kasvu-uralle

- tuottavuuden painoarvo talouden kokonaishallinnassa kasvaa väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen johdosta ja tuottavuusohjauksen asema muuttuu vastaavasti aiempaa strategisemmaksi.

Valtiovarainministeriö pyrkii keskitetyin konserniohjauksen keinoin tuottavuuden parantamiseen. Sen rinnalla koko ohjausjärjestelmän rakenne ja toimivuus ovat oleellisia tuottavuustekijöitä. Ne joko tukevat tuottavuutta tai ovat sille taakkana. Järjestelmän rakenteeseen ja toimivuuteen liittyy ympäristömuutosten ja uudistusprosessien yhteydessä aina myös riskejä. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella arvioin, että ainakin seuraavat riskit tulisi ottaa huomioon:

- 1) *Tuottavuusohjauksen aiheuttamat pitkän aikavälin riskit*, jotka tulevat näkyviin hitaasti. Oleellisin niistä näyttäisi liittyvän lainvalmistelukapasiteettiin. Jos se puristetaan tuottavuuden nimissä liian pieneksi, sillä on välilliset kielteiset vaikutukset tuottavuuteen. Tämä riski näyttäisi havaintojen mukaan jo nyt ilmeiseltä.
- 2) *Konserniohjaukseen liittyvät riskit koskevat keskityksen ja hajautuksen tasapainoa*. Tällöin on huomattava valtiovarainministeriön toimintakulttuurissa piilevä riski: Keskitys voi olla liiallista.
- 3) *Valtiovarainministeriön ohjausrakenteeseen näyttäisi myös liittyvän merkittäviä riskejä*. Ministeriön ohjausrakenne on selvässä epätasapainossa ministeriön kasvaneiden vastuiden kanssa: Konserniohjauksen ohella valtiovarainministeriön vastuulle on siirretty kuntatalouden valtionohjaus sekä uuden viranomaisaluehallinnon ohjaus. Valtiovarainministeriön keskeisen talousohjausroolin vuoksi ministeriön ohjauskyky vaikuttaa koko hallinnon toimintakykyyn.
- 4) *Henkilöstöpolitiikkaan näyttää liittyvän riski*, jotka aiheutuu hallituksen omaksumasta linjasta nimittää ylimmät virkamiehet yhä lyhyemmiksi määräajoiksi.
- 5) *Vaikuttavuuteen liittyvät riskit kasvavat*, koska vaikuttavuusvaatimukset ja toisaalta hallinnon mahdollisuudet toteuttaa vaatimuksia ovat kaukana tasapainosta. Riski johtuu siitä, miten tasapainotus toteutetaan, aiheutuuko siitä hallinnolle kohtuutonta taakkaa?

Yllä mainituista riskeistä neljä koskee suoraan valtiovarainministeriötä ja viides välillisesti. Ongelmallista riskien tiedostamisesta näyttää olevan se, etteivät riskit näy suoraan momenteilla. Kun valtiovarainministeriön ydinalueen finanssipolitiikan

ohjausrakenne on saatu uudistuksilla lähelle tasapainoa, niin ministeriön ohjauksen kokonaisrakenne ei näytä saaneen toistaiseksi sitä painoarvoa, jota tuottavuuspolitiikan ja ministeriön oma ohjausjärjestelmä edellyttäisivät.

Ensimmäinen edessä oleva riski koskee johdon nimityksiä. Valtiovarainministeriön yli johto on vaihtumassa. Valtioneuvoston valtionhallinnon johtajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä todetaan, että laissa on jätetty nimittävän viranomaisen harkintaan, onko virkaan syytä nimittää toistaiseksi vai määrätyksi ajaksi. Periaatepäätöksen mukaan: ”ylimmän johdon virkaa täytettäessä on joka kerran harkittava, olisiko virkaan nimitettävä määräajaksi. Nimitettäessä virkaan ensimmäisen kerran on yleensä tarkoituksenmukaista, että määräaika on yli viisi vuotta ja enintään seitsemän vuotta. Ylimmällä johdolla tarkoitetaan tässä päätöksessä ministeriöiden kansliapäälliköitä, alivaltiosihteereitä, osastopäälliköitä ja virka-asetmaltaan vastaavia virkamiehiä sekä virastojen päälliköitä” (Vnptk 30.4.2008. KA).

Valtiovarainministeriön ylin johto on nimitetty aiemmin aina virkaansa toistaiseksi. Hallitus näyttää omaksuneen viimeaikaisessa nimityspolitiikassaan nimitykset viideksi vuodeksi. Valtiovarainministeriön tehtävän ja 2010-luvun vaativien haasteiden kannalta lyhytaikaiset nimitykset olisivat kokemukseni mukaan ministeriön johtamisen ja poliittis-hallinnollisen talousohjauksen kannalta epävarmuustekijä ja riski, jota ei kannattaisi ottaa.

## 5.6 Yhteenvedon tiivistelmä

Kokoavan kysymyksen, ”Miten talousjärjestelmän tila näyttäisi olevan tasapainossa 2010-luvun nähtävissä olevien taloushaasteiden kanssa?”, vastaukset rakenne- ja toimivuusaineistojen (triangulaation) arvioinnin perusteella osoittavat tiivistettynä, että

1. Talousohjauksen ytimen finanssipolitiikan ohjausrakenne ja sen toimivuus ovat lähes tasapainossa valtiontalouden kokonaishallintatavoitteen kanssa. Tältä osin rakenne tukee talouden kokonaishallintaa.
2. Tulosityöryhukseen virallisesti liittyvät tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet ovat kaukana tasapainosta suhteessa talousarviolain vaatimuksiin. Tulosityöryrakenne on hajoamassa ja tavoitteita ei ole saavutettu johtuen laskenta- ja arviointijärjestelmien puutteista. Tältä osin rakenne on ohjausjärjestelmän toimivuudelle ja talouden kokonaishallinnalle taakka.
3. Demokratian vahvistamistavoite on valtiokonsernin talosityöryrakenneen osalta toteutunut. Rakenne on pääosin niin uusi, että sen toimivuutta on vielä

vaikea arvioida, varsinkin eduskunnan osalta. Rakenne näyttää pääosin tukevan talouden kokonaishallintaa, mutta siihen saattaa sisältyä kokonaishallinnan kannalta myös riskejä.

4. Talousohjauksen tila on 2010-luvun haasteiden näkökulmasta finanssipolitiikan kannalta lähes tasapainossa haasteiden kanssa, mutta valtiontalouden kokonaishallinnan kannalta näin ei kuitenkaan kaikin osin ole, vaan tilasta aiheutuu kokonaishallinnalle taakkaa ja vallitsevaan tilaan liittyy ilmeisiä riskitekijöitä.

## 5.7 Kompleksisuusteorian soveltuvuus

Käsitykseni mukaan tutkimukseni kokonaisuus osoittaa, että kompleksisuusteoria soveltuu hallinnonuudistusten selittämiseen ja ymmärtämiseen ja myös uudistusongelmien analyysiin.

Jo uudistusten läpimurtotilanne on ymmärrettävissä kompleksisuusteoriaan tukeutuen. Tulkitsin edellä vuoden 1987 tilannetta siten, että Holkerin hallituksen syntyajankohtaan sattui poikkeuksellinen poliittis-hallinnollinen momentum, hetkellinen muutosvoimien kasautuma hallinnon uudistusten käynnistämiseksi. Silloin avautui ”mahdollisuuksien ikkuna”, ja se myös hyödynnettiin. Vuoden 1987 muutokset koostuivat:

- 1) tiedostetusta rakennemuutostarpeesta (yhteiskunnallinen muutos),
- 2) poliittisten voimasuhteiden muutoksesta (poliittinen muutos),
- 3) hallinnon sisäisten voimasuhteiden muutoksesta (hallinnon muutos) ja
- 4) tehdystä valmistelutyöstä.

Kompleksisuuskäsittein tulkittuna vuoden 1987 tilanne muodostui kolmesta eri kehityspolusta: liikelaitos-, hajautus- (byrokratia) ja talousohjauspolut. Kullakin polulla erikseen oli kehittynyt tasapainottomuudesta kertovaa informaatiota, entropiaa. Se oli tiedostettu sekä poliittisesti että hallinnollisesti. Tasapainottomuuksia korjaavia ratkaisuja oli ryhdytty valmistelemaan. Valmistelu oli edennyt kolmena eri prosessina niin, että päätöksentekijöille avautui emergenttinen tilanne, pulpahti eteen bifurgaatiopiste, jossa saattoi iskeä ”kolme kärkeä kerralla”.

Demokratian vahvistamistavoite voidaan myös tulkita kompleksisuusteoreettisesti. Läpi 1990-luvun valtaa siirtyi uudistuksien johdosta ja myös laman johdosta eduskunnalta hallitukselle ja järjestelmälogiikan mukaisesti valtiovarainministeriölle. 2000-luvun budjettivallan tasapainottamisvaatimukset ja sen mukaiset uudistukset olivat eduskuntalähtöisiä. Niitä ei ajanut varsinaisesti valtiovarainministeriö, ne sopivat kuitenkin kehittäjävirkamiesten ajatteluun. Kyseessä oli järjestelmälo-

giikan mukainen eduskunnan taholta tullut vastavaikutus. Vastavaikutus alkoi voimistua jo valtioyhteisötoimikunnan työssä v. 1998, kun jouduin virkamiehenä tekemään tilaa toimikunnan johdossa ministerille ja samalla toimikuntaan nimitettiin poliittiset erityisavustajat.

Toimivuustutkimuksessa tulee esiin useita esimerkkejä merkitys-käsitteen vaikutuksista toimintaan. Haastattelulausunnoista ilmenee, että tulosohjauksella on aivan eri merkitys valtiovarainministeriön budjettiosastolle kuin virastojohtajille. TTS-ohjauksen kohdalla tilanne on samanlainen.

Aika-käsite on oleellinen uudistusten uudistusprosessien ymmärtämisessä. Tämän tutkimuksen aineiston käsittely tukee näkemystäni, että kompleksisuusteoreettinen käsitteistön avulla on mahdollista ymmärtää ja selittää hallinnon ohjausjärjestelmien toimivuutta ja ongelmia. Teoria näyttäisi soveltuvan hyvin ennen kaikkea pitkän aikavälin uudistusprosessien selittämiseen ja ymmärtämiseen.

Pirkko Vartiainen toteaa pääkirjoituksessaan ”Kompleksisuustieteet hallinnon tutkijoiden kiikarissa” (Hallinnon Tutkimus 3/2007), että kaikkein keskeisin ongelma, joka on liittynyt kompleksisuusteorioiden soveltamiseen julkisen sektoriin toiminnan analyysiin, koskee teorioiden melko nuorta ikää ja eräänlaista ”kokemuksellisen ymmärryksen” vähäisyyttä. Tutkimukseni tuo kokemuksellista ymmärrystä jopa niin paljon, että se ja aineistoni tarjoaa pohjaa teoreettisesti suuntautuneille tutkijoille soveltaa kompleksisuusteoriaa hallintotieteen piirissä.

## 5.8 Jatkotutkimussuosituksat

Tutkimustani voi pitää sekä teorian että poliittis-hallinnollisen lähestymistavan kannalta ”luurankotutkimuksena” joka avaa lukuisia uusia tutkimusmahdollisuuksia. Tutkimusaineistossani on enemmän aihioita kuin olen kyennyt itse hyödyntämään, joten siitä voisi johtaa useita suosituksia. Esitän tässä vain neljä jatkotutkimussuosituksia:

- 1) Katsoisin, että edellä mainitsemani kompleksisuusteorian käyttökelpoisuustutkimus olisi tärkeä toteuttaa, koska teoria näyttää olevan kansainvälisessä tiedeyhteisössä leviämässä poikkitieteellisenä teoriana. Sitä tulisi tarkastella myös suomalaisen hallintotieteen piirissä.
- 2) Tutkimustani täydentämään tarvittaisiin valtion henkilöstöpolitiikan muutosta 1987–2009 koskeva vertikaalinen tutkimus. Jouduin sen rajaamaan tutkimusekonomisista syistä tutkimukseni ulkopuolelle. Se täydentäisi tutkimustani ja tuottavuusohjauksen näkökulmaa. Tuottavuusohjaukseen liittyy käsitykseni mukaan riski: Kun ydinvaltion jo supistettua henkilöstöä vähennetään mekaa-

nisesti, vaikutukset heikentävät ratkaisevalla tavalla ydinvaltiota ja erityisesti sen oikeusvaltioperustaa.

- 3) Konserniohjauksen käynnistyttyä keskitys-hajautus-kysymys on noussut ohjauspolitiikan keskiöön. Valtiovarainministeriön keskityshankkeet olisi perusteltua ottaa arviointitutkimuksen kohteeksi toimintojen ja eri toimijoiden näkökulmasta, toimivan tasapainon etsimiseksi keskityksen ja hajautuksen välillä.
- 4) Talousohjauksen kannalta valtion markkinaehtoisien toiminnan ohjaus on tullut aiempaa tärkeämmäksi. Sen piirissä on tapahtunut monopolivista kehitystä ja omistajaohjausta koskevalla uudistusprosessi- ja toimivuustutkimuksella olisi merkitystä sekä talousohjauksen että yleisen yhteiskuntapolitiikan kannalta. Se tulisi ottaa tutkimuskohteeksi.

## 5.9 Päätössanat

Aloittaessani tätä tutkimusta oli mielessäni Max Jakobsonin sanat: ”Emme tiedä, mitä tulevaisuudessa tapahtuu, mutta voimme ymmärtää niitä voimia, jotka siihen vaikuttavat.”

Julkisella sektorilla rakenteet ovat merkittäviä voimia, jotka vaikuttavat tulevaisuuteemme. Ne ovat myös voimia, joihin voimme globalisaationkin aikana itse vaikuttaa, jos niin haluamme. Se ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Se vaatii rakenteiden ja kokonaisuuksien ymmärtämistä sekä ennen kaikkea pitkäjänteistä työtä.

Valtiosihteeri Teemu Hiltunen totesi läksiäisevästyksensä Moisniemessä vuonna 1989: ”Pitäkää huolta armeijasta. Se on perusasia, jota poliitikot eivät aina muista.” Puurtaessani tutkimukseni parissa olen muistanut nuo sanat ja niiden sisältö on pelkistynyt mielessäni: Hallinnon rakenteetkin ovat perusasioita. Ne ovat vieraita kansalaisille ja poliitikoille, siksi virkamiehillä on päävastuu pitää huolta rakenteista.

Omia lähtöajatuksiani esitin viimeisten virastopäällikköpäivieni päätössanoissa 19.11.1998. Silloinen näkemykseni on tämän tutkimuksen myötä vahvistunut: ”Ydintoimintoihinsa keskittyvää, vahvaa valtiota tarvitaan edelleen. Maailman kehitystä ei voi päästää yhä lyhytjännitteisemmin toimivien markkinavoimien armoille. Ennennäkemättömällä voimalla etenevän globalisaation aikana tarvitaan toimintakykyisiä valtioita ja niiden yhteistoimintaa pitämään ja rakentamaan maailman järjestystä sekä huolehtimaan kansalaisten ja yhteiskuntien pitkäjänteisistä tarpeista.

Vahva valtio – Suomessa vahva valtioyhteisö, joka käsittää koko julkisen toiminnan – ei kuitenkaan ole enää sama kuin suuri julkinen sektori.”

# LÄHDELUETTELO

## Arkistolähteet

Kansallisarkisto

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto

Tutkijan arkisto

Ahde, Matti, kannanotto virkamiesjohdolle: Mitä eduskunta odottaa valtion tilinpäätöskertomukselta ja arviointitiedolta? Miten eduskunta hyödyntää ja odottaa sitä hyödynnettävän? 2008.

EVA-raportti julkisesta taloudesta: Uusi suunta vai saneeraus, Eva 1983.

EVA-raportti julkisesta yhtymästä: Isännätön raha, Eva 1983.

EVA-raportti Uuteen yhteispeliin, Eva 1987.

EVA-raportti alueellista uhkista ja mahdollisuuksista: Kurssi muuttuu, Eva 1988.

Henkilöstöosaston muistio valtiotyönantajan henkilöstömenojen linjaukset, 1995.

Henkilöstöosasto muistio henkilöstöresurssien sääntely kehyksettömänä aikana, 1996.

Kokoomus, Puoluekokous, Puheet ja julkilausumat, 1986.

Kekkonen, Sirpa, e-kirje, Valtioneuvoston indikaattoriseuranta, 2009.

Kekkonen, Sirpa, e-kirje, Poliittikka-analyysi yksikkö, 2010.

Kivelä, Juhani, Hudson World Watch muistio, The future of public sector, 1981.

Kivelä, Juhani, esitelmä Julkisen sektorin tuottavuus, Kansantaloudellinen yhdistys, 1989.

Kiviniemi, Mari, puhe Kuntajohtajapäivillä, 2008.

Konserniohjauksen johtoryhmän asettaminen, asettamiskirje, 2009.

Ministeriö tulosohjaajana, ohjeraportti valtiovarainministeriö 1990.

Niinistö, Sauli, puhemiehen kirje pääministerille, 2009.

Rekola, Esko, muistio Valtiovarainministeriön organisaatiosta, 1984.

Strategiset linjaukset ja painopistealueet vuosille 2008–2012. VM – strategia, 2007.

Talouspolitiikan linja, valtiovarainministeriön virkamiesjohdon ehdotus, 1991.

Tarkka, Helena, esitelmä Valtiokonsernin ohjauksen kehittäminen, 2007.

Tulosbudjetointiin siirtyminen, valtiovarainministeriön kirje, 1990.

Tulosohjauksen tila, valtiovarainministeriö kirje tarkastusvirastolle, 2007.

Turunen, Juhani, muistio Konserniohjauksen tehtävät ja organisointi, 2007.

## Viralliset asiakirjat

### *Komiteamietinnöt:*

KM 1975:120, Valtion keskushallintokomitean I - osamietintö  
KM 1978:22, Valtion keskushallintokomitean II - osamietintö  
KM 1985:2, Valtion liikelaitoskomitea  
KM, 1986:12, Hallinnon hajauttaminen  
KM, 1989:8, Virastojen johtaminen Ohjautua vai johtaa  
KM 1989:8, liite: Ohjautua vai johtaa

### *Lait ja asetukset:*

Hallintolaki, 434/2003.  
Suomen perustuslaki, 731/1999.  
Valtion tulo- ja menoarvion perusteista, laki 136/1931.  
Valtion tulo- ja menoarviosta sekä kirjanpidosta, asetus 775/1972.  
Valtion tulo- ja menoarviosta, laki 423/1988.  
Valtion tulo- ja menoarviosta, asetus 424/1988.  
Valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta, laki 1216/2003.  
Valtion talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta, asetus 254/2004.

### *Eduskunta-asiakirjat:*

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 2/2006 vp: Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta.  
Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 1/2007 vp: Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006.  
Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 2/2007 vp: Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2006.  
Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM1/2008 vp: Valtion tilinpäätöskertomusvuodelta 2007, Valtiopäiväasiakirjat 1990, Pöytäkirjat 3.  
Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 31/1990 vp: Valtioneuvoston selonteko. Julkisen hallinnon uudistamisesta.  
Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 30/2003 vp: Hallituksen esitys talousarviolain muuttamisesta.  
Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 45/2006 vp: Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005.

### *Valtioneuvostosasiakirjat:*

Hallitusohjelmat:  
Mauno Koiviston II hallituksen ohjelma 26.5.1979, <http://www.vn.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/vanhat/koivistoII/>).  
Kalevi Sorsan III hallituksen ohjelma 19.2.1982, (...ibid, /vanhat/sorsaIII/).  
Kalevi Sorsan IV hallituksen ohjelma 11.5.1983, (...ibid, /vanhat/sorsaIV/).  
Harri Holkerin hallituksen ohjelma 1987.  
Esko Ahon hallituksen ohjelma 1991.  
Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 1995.



Paavo Lipposen hallituksen ohjelma (... ibid, /vanhat/lipponenII/).  
Matti Vanhasen hallituksen ohjelma (... ibid/ aiemmat hallitukset/vanhanen/ohjelma/).  
Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma ( vn.fi/hallitus/ hallitusohjelma/).

Hallituksen strategia-asiakirjat:

Hallituksen strategia-asiakirja 2004, Hallituksen poikkeihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat, VNK 11/2004.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007, VNK 18/2007.

Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asia-kirjan seuranta, VNK 14/2009.

Politiikkaohjelmat hallitustyössä, Ohjelmajohtamisen uudistettu malli, VNK 13/2006.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen, VNK 6/2009.

Pääministeri Matti Vanhasen (I) hallituksen ohjelman seuranta, VNK 6/2007.

Pääministerin kirje hallinnolle: Hallitusohjelman seuranta 2007–2011, VNK 643/00/2007.

Valtioneuvoston hallintopoliittiset periaatepäätökset:

Julkisen sektorin uudistaminen, Vnptk 7.5.1992.

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta – Hallintopoliitiikan suunta-linjat, Vnptk 16.4.1998.

Toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi, Vnptk 12.5.1988.

Toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi, Vnptk 17.6.1993.

Valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä, Vnptk 15.5.2006.

Valtionhallinnon johtajapolitiikasta, Vnptk 30.4.2008.

Valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä, Vnptk 7.3.1991.

Valtioneuvoston hallintopoliittiset selonteot eduskunnalle:

Palvelevampaan hallintoon. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistami-sesta, VNS 2/1990 vp.

Parempaa palvelua, Tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallis-hallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista, VNS 2/2005 vp.

### *Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) kertomukset ja raportit:*

”Oikeilla alueilla on liikuttu...”, Toiminnantarkastuksen itsearvioinnin raportti VTV 2005.

Tulosohjauksen tila, VTV:n tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella. VTV 150/2007.

Valtiontalouden tarkastusviraston strategia vuosille 2007–2012. VTV/02/05.

VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 11/2002 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 13/2003 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 12/2004 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 13/2005 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 13/2006 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 14/2007 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan, K 15/ 2008 vp.

VTV:n erilliskertomus eduskunnalle varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksestä, K 10/2008 vp.

### *Hanke-, toimikunta- ja työryhmäraportit:*

Eduskunnan Tarkastusvaliokunnan perustaminen, Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005.  
Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen, VM/HKO 2001.  
Indikaattorit ohjauksen ja seurannan välineinä, VM/KO 73/2005.  
Julkisen hallinnon toimivuuden ja arvioinnin kehittäminen, VM/HKO 2001.  
Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen. VM-5a/2007.  
Kertomusmenettelyn kehittäminen, Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002.  
Parempaan tilivelvollisuuteen, Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet VM/2003.  
Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, Oikeusministeriö 2007:6.  
Talousarviolainsäädännön kehittämishanke, VM 27/2008.  
Tulosohjauksen käsikirja, VM-julkaisuja 2/2005.  
Tulosohjauksen terävöittäminen, VM-julkaisuja 9/2003.  
Valtion keskushallinnon uudistaminen, Ministerityöryhmän loppuraportti, VM/HKO 2002.  
Valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen. VM 2/2006.  
Valtioneuvoston työskentelytavat, VM/HKO 2001.  
Valtion talousarvioesitykset 1987–2009.  
Valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämistyöryhmä, Mietintö VM/ 97.  
Valtion virkaluettelo vuodelle 1992 (viimeinen), VM 1992.  
Yhteinen arviointimalli (CAF) Organisaation kehittäminen itsearviointilla, VM/CAF 2006.,

## Kirjallisuus ja artikkelit

- Alasuutari, Pertti, Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Yhteiskuntapolitiikka 1, Vol, 69. 2004.
- Albrow, Martin, Bureaucracy, The Macmillan Press, London 1978.
- Andersen, Torben M, Holmström, Bengt, & al., The Nordic Model, Embracing globalisation and sharing risks. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Taloustieto Oy, Yliopistopaino, Helsinki 2007.
- Aittola, Helena & Ylijoki, Oili-Helena (toim.), Tulosohjattua autonomiaa, Akateemisen työn muutuvat käytännöt, Gaudeamus, Helsinki 2005.
- Blomquist, Carita, Avoin koordinaatiomenetelmä, Euroopan unionin koulutuspolitiikassa, Acta Universitatis Tamperensis 1205, Tampere University Press, Tampere 2007.
- Brunsson, Nils, Olsen, Johan, P, Olsen The Reforming Organization, Routledge, London 1989.
- Bouckaert, Geert & Derry Ormond & Guy Peters, A Potential Agenda for Finland. Research Reports 8/2000, Ministry of Finance 2000.
- Byrne, David, Complexity theory and Social Sciences, Routledge, London 1998.
- Cheema, G, Shabbir and Rondinelli, Dennis, A, Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices, Brookings Institution Press, Washington DC, 2007.
- Cilliers, Paul, Complexity and postmodernism. Routledge, London 1998.
- Coens, Tom and Jenkins, Mary, Abolishing Performance Appraisals, Why They Backfire and What to do Instead, Berrett-Koehler Publisher, Inc, San Francisco 2000.
- Eriksson, Jarl-Thure, Oksat pois tiedon puusta. Suuri filosofia tapahtuma 8.4.2000, <http://www.tsv.fi/TTAPAHT/004/eriksson.htm>.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Osuuskunta Vastapaino, Jyväskylä 2005.
- Etelävuori, Raimo, Valvontaa varoille – Vastinetta rahoille, Valtiontalouden tarkastusvirasto 1975–2000. VTV 175-vuotta, Yliopistopaino, Helsinki 2001.
- Ferlie, Ewan, Lynn Jr, Laurence E. and Pollitt, Christopher, The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press, Ashford Colour Press Ltd, Gosport, Hampshire, paperback 2007.
- Forst, Martin, Government at Glance, OECD GOV, Presentation at IIAS, July 10, 2009 Helsinki.
- Grönfors, Martti, Kvalitatiiviset kenttätöyömenetelmät. WSOY, Porvoo 1982.
- Handy, Charles, B, Understanding Organizations, Penquin Books Ltd, Harmondsworth, Middlesex, England 1982.
- Hallberg, Pekka, The Rule of Law. Edita Publishing Oy, Helsinki 2004.
- Hallberg, Pekka, Martikainen, Tuomo, Nousiainen, Jaakko, Tiikkainen, Päivi, Presidentin valta, Halitsijavallan ja Parlamentarismin jännite Suomessa, 1919–2009, WS Bookwell Oy, Juva 2009.
- Harisalo, Risto, Organisaatioteoriat. Tampere University Press, Tampere 2008.
- Harisalo, Risto, Stenvall Jari, Luottamus johtamiseen ministeriöissä, Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2001.
- Harisalo, Risto & Aarevaara, Timo & Stenvall, Jari & Virtanen, Petri, Julkinen toiminta – Julkinen politiikka. Tampere University Press, Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere 2007.
- Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva, (Toim.) Uusi jako, Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta, Gaudeamus, Helsinki 2006.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme, Tutkimushaastattelu, Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. 4. painos, Yliopistopaino, Helsinki 2006.

- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula, Tutki ja kirjoita. Tammi, Keuruu 2007.
- Holkeri, Katju (toim.), Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1994.
- Hood, Christopher, Public Management, The Word, the Movement, the Science. The Oxford Handbook of Public Management, Ashford Colour Press Ltd, Gosport, Hampshire, paperback 2007.
- Jalonen, Harri, Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693, Tampere 2007.
- Jalonen, Harri, Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa. Hallinnon tutkimus 3, Vol 26. 2007.
- Julkunen, Raija, Suunnanmuutos, 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Jyväskylä 2001.
- Jyräni, Antero, Uusi perustuslakimme. Iura nova, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000.
- Kakkuri-Knuuttila, Argumentti ja kritiikki, Gaudeamus, Helsinki, Tammer-Paino Oy, 1998.
- Kalliomäki-Levanto, Tiina, Rantanen, Jarkko O, Latva-Kiskola, Elina, Korppoo Leena, Suomen EU-puheenjohtajuuden tekijä ja kokijat ja puheenjohtajuus 1999, Tutkimukset ja selvitykset 6/2000, Valtiovarainministeriö, Oy Edita Ab, Helsinki 2000.
- Kansallinen Kokoomus, Puoluekokous Joensuu 15.–16.11.86, Puheet ja julkilausumat, Moniste Porvarillisen työn arkisto, Helsinki.
- Karhu, Sami, Virasto-oloja suursiivoamaan – Valtionhallinnon rationalisointi- ja kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle. Valtiovarainministeriö, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2006.
- Karppi, Ilari ja Lotta-Maria Sinervo (toim.), Govenance, Uuden hallintatavan jäsentyminen, Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus, Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2009.
- Kauffman, Stuart, Teoksessa Keskinen, A. Aaltonen, M, Mittleton-Kelly, E. & al: Organisational Complexity, Scientific papers 1/2003, TUTU Publications, Finland Futures Research Centre, Helsinki 2003.
- Kiander, Jaakko, Vartia, Pentti, Suuri lama, ETLA, Sarja B 143, Tammer-Paino Oy Tampere 1998.
- Kivelä, Juhani, Kronikka Arkadia-klubin vaiheista, Oy Edita Ab, Helsinki 2000.
- Korpela, Juhani, Mäkitalo, Raili, Julkishallinto murroksessa. Edita Publishing Oy, Edita Prima Oy, Helsinki 2008.
- Kortteinen, Matti, Hallittu Rakennemuutos?, Hanki ja Jää, Hakapaino Oy, Helsinki 1987.
- Kääriäinen, Seppo, Sitä näyttää, mitä kylvää – Keskustan strategiset valinnat 1964–2001, Gummerus, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2002.
- Lawrence Paul R. and Lorsch Jay W., Organization and Enviroment, Managing Differentiation and Integration, Richard D. Irwin, Inc, Illinois 1969.
- Lewis, Richard, D., When Cultures Collide, Managing Successfully Across Cultures, Nicholas Brealey Publishing, London 1997.
- Lipponen, Paavo, Muistemat I, WSOY, WS Bookwell Oy, Juva 2009.
- Lumijärvi, Ismo & Salo, Sari, Valtionhallinnon tulosohejausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 7, Vaasan yliopisto, Vaasa 1996.
- Lundquist, Lennart, Implementation Steering, An Actor-Structure Approach, Studentlitteratur, Lund 1987.
- Lynn, Jr. Laurence E., Public Management: Old and New. Routledge, Taylor & Francis Group, New York and London, MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall 2006.

- Lähdesmäki, Kirsi, New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Acta Wasaensia No 113, Hallintotiede 7, Universitas Wasaensis 2003.
- Mannermaa, Kauko, Ohjailusta kilpailuun, Suomen hallitusten kasvu- ja rakennepolitiikka vuosina 1962–1999. VATT-Tutkimuksia 134, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2007.
- Mertanen, Tomi, Yleislakko 1956, WSOY, Juva 2006.
- Metsämuuronen, Jari, Laadullisen tutkimuksen perusteet, Metodologia-sarja 4. International Meth-elp Ky, Viro 2001.
- Mesarovic, M.D., Macko, D., Tahara, Y., Theory of Hierarcical Multilevel Systems, New York 1970.
- Mittleton-Kelly, Eve, Teoksessa Keskinen, A. Aaltonen, M, Mittleton-Kelly, E. & al: Organisational Complexity, Scientific papers 1/2003, TUTU Publications, Finland Futures Research Centre, Helsinki 2003.
- Mittleton-Kelly, Eve, Complex Systems and Evolutinary Perspectives on Organisations, The Application of Complexity Theory to Organisations, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, UK, 2008.
- Mundebo, Ingemar, Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning. Stockholm studies in politics 0364-6620;121, Statvetenskapliga institutionen 2008.
- Myllymäki, Arvo, Julkistalouden valvonta, Finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksesta, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1994.
- Mäkitalo, Raili, Onko markkinaehtoisuus kivi hyvinvointiyhteiskunnan kengässä, Eripainos Matti Purasjoen 60-vuotisjuhlakirjasta ”Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa”, Kilpailuvirasto 2004.
- Mäkitalo, Raili, Ruotinen, Jukka, Julkisen talouden kestävyys ja palvelutuotannon tuottavuus, Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto, Keskustelualoitteita no. 74, 2006.
- Mäepää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos, Edita Prima Oy, Helsinki 2008.
- Määttä, Seppo & Ojala, Timo, Tasapainoisen onnistumisen haaste, Johtaminen julkisella sektorilla ja Balance Scorecard. Hallinnon Kehittämiskeskus – Valtiovarainministeriö, Oy Edita Ab, Helsinki 199.
- Määttä, Seppo, Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja Case Valtiovarainministeriö. Turun Kauppakorkeakoulun julkaisuja Sarja/Series A-2:2005, Esa Print, Tampere 2005.
- Niemivuo, Matti, Kansallinen lainvalmistelu, Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1998.
- Niiniluoto, Ilkka, Johdatus tieteenfilosofiaan – käsitteen- ja teorianmuodostus. 3.painos, Otava, Keuruu 2002.
- Numminen, Jaakko, Valtioneuvoston ongelmia. Otava, Keuruu 1985.
- Osborne, David and Gabler, Ted, Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley Publishing Company, Inc, Reading, MA, USA, 1992.
- OECD, Governance in Trsition Public Management Reforms in OECD Countries. OECD Publishing, Paris 1995.
- OECD, Modernising Government The Way Forward. OECD Publishing, Paris 2005.
- OECD, Performance Budgeting in OECD Countries. OECD Publishing, Paris 2007.
- OECD, Ireland, Towards An Integrated Public Service. OECD Public Management Reviews, OECD Publishing 2008.
- Patomäki, Heikki, Yliopisto Oyj. Tulosjohtamisen ongelmat ja vaihtoehto, Gaudeamus, Helsinki 2005.

- Pekonen, Kyösti, Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1995.
- Pekonen, Kyösti, Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historiaa. Yliopistopaino, Helsinki 2005.
- Pierson, Paul, Politics in Time. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004.
- Pitkänen, Jaakko, Jännitteet kulttuurien törmätessä, yrityskulttuurin vaikutus muutosprosessissa. Acta Universitatis Tamperensis 1182, Tampere University Press, Tampere 2006.
- Pitkänen, Eero, Ohjelmaperusteinen suunnittelu julkishallinnossa. Gaudeamus, Helsinki 1975.
- Pollitt & Al, Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms, Ministry of Finance, Edita Ltd, Helsinki 1997.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, Public Management Reform, A Comparative Analysis, Second Edition. Oxford University Press, Antony Rowe Ltd, Chippenham, Wiltshire 2004.
- Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel, and Vicent Homburg, New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives. Palgrave Macmillan, Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne 2007.
- Pollitt, Christopher, Time, Policy, Management Governing with the Past. Oxford University Press, Biddles Ltd, King's Lynn, Norfolk 2008.
- Puukka, Ilkka, Valtapelit hallinnossa, Tapaustutkimus sotilaskulttuuri puolustuksessa puolustushallinnon uudistamisessa. Kustannus Oy Suomen Mies, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2005.
- Pöllä, Kaisa, Vuorela Terho, Tulostavuu haaste, Selvitys ministeriöiden tulostavuuhaasteesta. Valtiovarainministeriö, Edita Oy, Helsinki 2001.
- Radin, Beryl, A, Challenging the Performance Movement, Accountability Complexity and Democratic Values, Georgetown University Press, Washington, D.C. 2006.
- Rajavaara, Marketta, Yhteiskuntaan vaikuttava Kela, Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69, Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2006, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2006.
- Rajavaara, Marketta, Vaikuttavuusyhteiskunta, Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84, Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2007, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2007.
- Ranki, Risto, Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen Talouspoliittinen ministerivaliokunta. Oy Edita Ab, Helsinki 2000.
- Rekola, Esko, Viran puolesta. WSOY, Juva 1998.
- Robson, Colin, Käytännön arvioinnin perusteet, Tammi, Tampere 2001.
- Rogers, Everett, M, Diffusion of Innovations, Free Press, A Division of Simon & Schuster, Inc, New York 2003.
- Rehn, Olli, Suomen EU-puheenjohtajuuden eurooppalaiset haasteet, Valtiovarainministeriö, Hakkapaino Oy, Helsinki 1998.
- Rothwell, Sandra and Christopher Pollitt, The Implementation of Finnish Public Reforms 1987–1996. Public Management Reforms: Five Country Studies, Ministry of Finance, Helsinki, Finland 1997, Edita Ltd, Helsinki 1997.
- Salminen, Ari, Niskanen, Jouni, Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa, Valtiovarainministeriö – Vaasan yliopisto – Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Oy Edita Ab, Helsinki 1996.
- Salminen, Ari, Tynkkynen, Kimmo, Ministeriöiden johtamiseen ja organisaation ja liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista, Osaraportti I. Julkishallinnon julkaisusarja 2/1976 B. Tampereen Yliopisto 1976.

- Salminen, Ari, Tynkkynen, Kimmo, Ministeriötason varainhoitoprosesseihin liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista, Osaraportti III. Julkishallinnon julkaisusarja 2/1977 B. Tampereen Yliopisto 1977.
- Salminen, Ari, Hallintotiede, Organisaatioiden hallinnolliset perusteet, 8.painos, Edita Prima Oy, Helsinki 2005.
- Selovuori, Jorma (toim.), Valta ja byrokraatia Suomessa. Valtioneuvoston kanslia, Oy Edita Ab, Helsinki 1999.
- Sillantaus, Pentti, Yöpakkasista jäätienlähtöön, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1988.
- Sipponen, Kauko, De sex samhällsmakternas system, Festskrift tillägnad professor Edward Andersson på hans 70-årsdag den 31 december 2003, Juridiska Föreningen i Finland, Vammalan kirjapaino Oy 2003.
- Simon, Herbert A., Päätöksen teko ja hallinto. Weilin & Göös, Espoo 1979.
- Sotarauta, Markku, Muutoksen viides ulottuvuus: Evolutionaarinen tutkimusote ja yhteisevoluutio aluekehityksen tutkimuksessa. Teoksessa Sotarauta, M & al (toim.) Tampere University Press, Tampere 2004.
- Stacey, Ralf and Griffin, Douglas, Complexity and Experience of Managing in Public Sector Organisations. Routledge, TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2006.
- Schein, Edgar H, Organisaatiokulttuuri ja johtaminen, Amer-yhtymä Oy, Weilin+Göös, kirjapaino, Espoo 1987.
- Stenvall, Jari, Kaskyläisestä toimijaksi – Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvos-  
tusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Acta Universitatis Tamperensis 759, Tampereen Yliopisto, Tampere 2000, Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere 2000.
- Stenvall, Jari, Syväjärvi, Antti, Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö Hallinnon kehittämisosasto, VM Tutkimukset ja selvitykset 3/2006, Edita Prima Oy, Helsinki 2006.
- Stenvall, Jari & Virtanen, Petri, Muutosta johtamassa. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.
- Suomi, Juhani, Kohti sinipunaa, Mauno Koiviston aika 1986–1987, Otava, Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2008.
- Ståle, Pirjo, Itseuudistumisen dynamiikka, Systemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen tukena. Teoksessa Sotarauta, M & al (toim.) Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö. Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan. Tampere University Press, Tampere 2004.
- Syväjärvi, Antti & Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija & Vakkala, Hanna Psykologisen johtamisen haaste kompleksisessa muutostilanteessa ja ihmisen muutosdynamiikassa. Hallinnon tutkimus 3, Vol. 26. 2007.
- Teisman, Geert and van Buuren, Arwin, Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories. New Public Management in Europe – Adaption and Alternatives, Palgrave Macmillan, Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne 2007.
- Tarkka, Jukka, Uhan alta unioniin, Otava, Keuruu 2002.
- Temmes, Markku, Hallintokoneiston autonomisuus, Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol 218, Tampereen Pikakopio Oy, Tampere 1987.
- Temmes, Markku, Virastojen kehityskaaret, Valtion virastojen kehitys. Valtionhallinnon kehittämis-  
keskus, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989.
- Temmes, Markku, Hallinto puntarissa, Hallintouudistusten avionnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö – Helsingin yliopisto – Yleisen valtio-opinlaitos, Painatuskeskus Oy Helsinki 1994.



- Temmes, Markku, Kiviniemi, Markku, Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opinlaitos, Oy Edita Ab, Helsinki 1997.
- Temmes, Markku, Kivinen, Juha, Lumijärvi Ismo, Mertano Sinikka ja Moilanen Timo, Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen, Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti, Valtion työmarkkinalaitos 10/98, Valtiovarainministeriö, Oy Edita Ab, Helsinki 1998.
- Temmes, Markku, Hallinnon uudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 3, Vol, 22. 2003.
- Temmes Markku, Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. Hallinnon tutkimus 3, Vol, 27. 2008.
- Tiihonen, Paula, Budjettivalta, Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö. Lakimiesliiton Kustannus, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1989.
- Tiihonen, Paula, Tiihonen, Seppo, Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho, Jäähvyäiset alistavalle pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus Helsinki 1990.
- Tiihonen, Seppo, Talouden Ylivalta, Hallintohistoriallisia tutkimuksia No 2, Hallintohistoriakomitea, Valtion painatuskeskus 1990.
- Tiihonen, Seppo, Ylikangas, Heikki, Virka Valta Kulttuuri, Valtion hallinnon kehittämiskeskus, VAPK-Kustannus, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1992.
- Tiihonen, Seppo, Kohti uudenlaista valtioyhteisöä, kirjassa Valta ja byrokraatia Suomessa, Valtioneuvosto kanslia, Oy Edita Ab, Helsinki 1999.
- Tiihonen, Seppo, From Governing to Governanance A process of Change. Tampere University Press, Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere 2004.
- Tiihonen, Seppo, Ministeriön johtaminen – Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto. Tampere University Press, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2006.
- Tiili, Minna, Ministerit strategisina johtajina? Strategisen poliittisen ohjauksen käytännöt Lipposen hallituksissa 1995–2003, Hallinnon tutkimuksen päiville 14.11.2007 valmisteltu paperi, e-mail: minna.tiili@helsinki.fi.
- Tiili, Minna, Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. Department of Political Science, University of Helsinki, Acta Politica 34. Helsinki University Print, Helsinki 2008.
- Treuthardt, Leena, Tulosohjauksen yhteiskunnallisuus Jyväskylän yliopistossa – Tarkastelunäkökulmina muoti ja seurustelu. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 245, Jyväskylän Yliopisto, Jyväskylä 2004, Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä 2004.
- Uimonen, Risto, Median mahti, WSOY, WS Bookwell Oy, Juva 2009.
- Wallin, Stefan, Hallitusohjelma – tiekartta vai hirttosilmukka? Suomalainen Suomi, Kanava Numero 2/2008.
- Valovirta, Ville, Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvionneista, Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 9/2000. Valovirta, Ville, Uusikylä Petri, Osaoptimoinnista tuloksetjuihin. Net Effect Oy, Art-Print Oy, Helsinki 2002.
- Vartiainen, Pirkko, Kompleksisuustieteet hallinnontutkijoiden kiikarissa. Hallinnon tutkimus 3, Vol, 26. 2008.
- Vartola, Juha, Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2004.
- Vartola, Juha, Johdatusta hallinnon tutkimukseen, 2.p. Tampereen yliopisto, Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1975 B, Tampere.



- Vartola, Juha, Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtion hallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Acta Universitatis Tamperensis, Tampereen yliopisto, Tampere 1979.
- Vartola, Juha, Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista, Ministeriötutkimuksen osaraportti II. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja 1/1977 A.
- Vartola, Juha, Ministeriöiden rakenteesta, Osaraportti IV. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja 3/1977.
- Vartola, Juha, Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta, Valtion koulutuskeskus – Valtion painatuskeskus, Julkaisusarja B nro 35, Helsinki 1985.
- Weber, Max, Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki, WSOY, Juva 1980.
- Weber, Max, Tiede ja Poliittikka, Kutsumus ja ammatti, Vastapaino, Tampere 2009.
- Vedung, Evert, Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publisher, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), 2005.
- Vidoga-Gadot, Eran, Building Strong Nations, Improving Governability and Public Management, Ashgate Publishing Limited, England, MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall 2009.
- Wildavsky, Aaron, The Politics of the Budgetary Process, Little, Brown and Company, Boston Toronto 1964.
- Wildavsky, Aaron, Budgeting a Comparative Theory of Budgetary Processes, Little, Brown and Company, Boston Toronto 1975.
- Wildavsky, Aaron, edited Swedlow, Brendon, Budgeting and Governing, Transaction Publishers New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), 2007.
- Virkkunen, Jaakko, Tuori, Kaarlo, Hallinnon rakenteet: Valtionhallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen, Valtiovarainministeriö, Järjestelyosasto, Valtion painatuskeskus. Helsinki 1981.
- Virtanen, Petri, Arviointi, Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen, Edita Prima Oy, Helsinki 2007.
- Volanen, Risto, Julkisen hallinnon tulostarkistus. Hallinnon Tutkimus, Hallinnon Tutkimuksen Seura, Vuosikirja, osa 1 – 1982.

## *Lehdet*

Hallinto  
Helsingin Sanomat (HS)  
Iltasanomat (IS)  
Kanava  
Suomen Kuvalehti (SK)  
Virallinen lehti

## Haastattelut

### *Eduskunnan edustajat (9):*

Sauli Niinistö, eduskunnan puhemies, (haastattelu 10.9.2008)  
Matti Ahde, tarkastusvaliokunnan pj. (7.2.2008)  
Jouni Backman, SDP:n eduskuntaryhmän pj, 2003–07, hallintoministeri 1995–99 (26.9.2008)  
Pertti Hemmilä, tarkastusvaliokunnan jäsen (19.2.2008)  
Ilkka Kanerva, kansanedustaja, ulkoministeri 2007–08, hallintoministeri 1987–95 (5.6.2008)  
Hannes Manninen, valtiovarainvaliokunnan pj, alue- ja hallintoministeri 2003–07 (14.3.2008)  
Klaus Pentti, tarkastusvaliokunnan vpj (3.2.2008)  
Erkki Pulliainen, tarkastusvaliokunnan jäsen (12.2.2008)  
Erkki Virtanen, tarkastusvaliokunnan jäsen (19.2.2008)

### *Vanhasen II hallituksen ministerit (10):*

Tuija Brax, oikeusministeri (25.8.2008)  
Jyri Häkämies, puolustusministeri (16.6.2008)  
Jyrki Katainen, valtiovarainministeri (23.6.2008)  
Mari Kiviniemi, toinen valtiovarainministeri, hallintoministeri (3.6.2008)  
Paula Lehtomäki, ympäristöministeri (1.10.2008)  
Mauri Pekkarinen, elinkeinoministeri (12.8.2008)  
Paula Risikko, peruspalveluministeri (25.9.2008)  
Sari Sarkomaa, opetusministeri (26.8.2008)  
Asdrid Thors, Eurooppa- ja maahanmuuttoministeri (14.8.2008)  
Jan Vapaavuori, asuntoministeri (6.6.2008)

### *Ministeriöiden kansliapäälliköt (13):*

Risto Volanen, VNK, valtiosihteeri (18.1.2008)  
Raimo Sailas VM, valtiosihteeri (19.3.2008)  
Pertti Torstila, UM, valtiosihteeri (25.2.2008)  
Tiina Astola, OM (6.2.2008)  
Ritva Viljanen, SM (30.1.2008)  
Kalevi Rimpi, PLM (20.2.2008)  
Harri Skog, OPM (27.2.2008)  
Jarmo Vaittinen, MMM (19.2.2008)  
Harri Pursiainen, LVM (13.3.2008)  
Erkki Virtanen, TEM (7.2.2008)  
Kari Välimäki, STM (18.2.2008)  
Sirkka Hautojärvi, YM (6.2.2008)  
Kirsti Rissanen, emerita OM (5.6.2008)

*Valtiovarainministeriön virkamiehet (21):*

Martti Hetemäki, alivaltiosihteeri (15.2.2008)  
Juhani Turunen, alivaltiosihteeri (31.1.2008)  
Hannu Mäkinen, budjettipäällikkö (31.1.2008)  
Teuvo Metsäpelto, työmarkkinajohtaja (16.1.2008)  
Lasse Arvela, ylijohtaja (18.2.2008)  
Silja Hiironniemi, ylijohtaja (7.10.2008)  
Heikki Euramo, hallintojohtaja (16.1.2008)  
Virpi Einola-Pekkinen, johdon asiantuntija (17.1.2008)  
Heikki Joustie, finanssineuvos (18.1.2008)  
Raija Koskinen, budjettineuvos (16.1.2008)  
Jaakko Kuusela, projektipäällikkö (7.3.2008)  
Juha Majanen, neuvotteleva virkamies (16.1.2008)  
Arto Merimaa, budjettineuvos (17.1.2008)  
Raili Mäkitalo, neuvotteleva virkamies (5.2.2008)  
Jouko Narikka, budjettineuvos (16.1.2008)  
Elina Selinheimo, budjettineuvos (31.1.2008)  
Petri Syrjänen, budjettineuvos (16.1.2008)  
Esko Tainio, budjettineuvos (31.1.2008)  
Hannu Taipale, lainsäädäntöneuvos (21.2.2008)  
Helena Tarkka, budjettineuvos (31.1.2008)  
Päivi Valkama, vanhempi budjettisihteeri (17.1.2008)

*Ministeriöiden virkamiehet (12):*

Heikki Aaltonen, VNK, alivaltiosihteeri (31.1.2008)  
Hannu Himanen, UM, alivaltiosihteeri (21.2.2008)  
Kalle Korhonen, TEM, alivaltiosihteeri (13.2.2008)  
Sirpa Kekkonen, VNK, ohjelmaneuvos (22.1.2008)  
Pekka Mattila, UM, neuvotteleva virkamies (29.1.2008)  
Harri Mäkinen OM, talousjohtaja (29.1.2008)  
Timo Norbäck, PLM, talousjohtaja (1.2.2008)  
Anssi Paasivirta, TEM, kehitysjohtaja (14.3.2008)  
Pertti Partanen, SM, pelastusylijohtaja (12.2.2008)  
Riitta Rainio, YM, hallitusneuvos (7.2.2008)  
Markku Salminen, SM, poliisiylijohtaja (20.2.2008)  
Päivi Viippola, LVM, hallintojohtaja (26.2.2008)

*Virastojen ja laitosten johto (22):*

Pekka Hallberg, KHO, presidentti (21.1.2008)  
Jukka Hirvelä, Tielaitos, pääjohtaja (30.1.2008)  
Heli Jeskanen-Sundström, Tilastokeskus, pääjohtaja (29.1.2008)  
Lea Kauppi, Suomen ympäristökeskus, pääjohtaja (1.2.2008)

Mirjami Laitinen, Verohallitus, pääjohtaja (7.2.2008)  
Timo Lankinen, Opetushallitus, pääjohtaja (27.2.2008)  
Jarmo Ratia, Maanmittauslaitos, pääjohtaja (12.3.2008)  
Anneli Taina, Etelä-Suomen lääni, maaherra (15.2.2008)  
Vappu Taipale, Stakes, pääjohtaja (21.2.2008)  
Esa Vesterbacka, Rikosseuraamusvirasto, pääjohtaja (14.2.2008)  
Jukka Wuolijoki, Valtiokonttori, pääjohtaja (14.2.2008)  
Jorma Vuorio, Maahanmuuttovirasto, ylijohaja (14.2.2008)  
Marjatta Karjalainen, Rikosseuraamusvirasto, aluejohtaja (27.2.2008)  
Paavo Kiljunen, Puolustusvoimien materiaalilaitos, johtaja (5.3.2008)  
Ulla Koivusaari, Ympäristökeskus, johtaja (4.3.2008)  
Seppo Kolehmainen, Poliisiammattikorkeakoulu, rehtori (3.3.2008)  
Hannu Lappi, Tullihallitus, hallintojohtaja (22.1.2008)  
Juha Lindgren, Verovirasto, verojohtaja (5.3.2008)  
Erkki Lyden, TE-keskus, johtaja (4.5.2008)  
Aapo Nuotio, Poliisilaitos, poliisipäällikkö (3.3.2008)  
Mauri Pukkila, Tiepiiri, tiejohtaja (29.2.2008)  
Matti Salo, TE-keskus osastopäällikkö (3.3.2008)

*Tarkastusviranomaiset (4):*

Tuomas Pöysti, VTV, pääjohtaja (26.2.2008)  
Vesa Jatkola, VTV, ylijohaja (26.2.2008)  
Soili Vasikainen, Valtioneuvoston controller (29.1.2008)  
Matti Salminen, Tarkastusvaliokunta, valiokuntaneuvos (26.9.2008)

*Historiahaastattelut (3):*

Pekka Alanen, Kevan johtaja, Holkerin hallituksessa pääministerin sihteeri (10.12.2008)  
Reino Hjerppe, professori, Liikelaitostyöryhmän pj. ja komitean asiantuntijajäsen (16.12.2008)  
Eino Keinänen, VM:n emeritus valtios sihteeri (17.12.2008)

*Konsultit (2):*

Seppo Määttä, TalentHaus Oy, toimitusjohtaja (26.2.2008)  
Petri Virtanen, Net Effect Oy, hallituksen pj (26.2.2008)